

## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n°92-597 du 1<sup>er</sup> juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



Université  
de Toulouse

# THÈSE

En vue de l'obtention du

## DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :

Université Toulouse 1 Capitole (UT1 Capitole)

Cotutelle internationale avec:  
"Universitat de Barcelona" (UB)

---

**Présentée et soutenue par :**

**Lluís Medir Tejado**

**le** 01/02/2013

**Titre :**

Interdépendances institutionnelles et gouvernance multiniveaux : le cas des municipalités et de la politique éducative.

/

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

---

**École doctorale et discipline ou spécialité :**

ED SJP : Sciences Politiques

**Unité de recherche :**

Laboratoire des Sciences Sociales du Politique (LaSSP) et Grup de Recerca en Estudis Locals (GREL)

**Directeur(s) de Thèse :**

Jean-Michel Eymeri-Douzans (IEP Toulouse) / Jordi Capo Giol (UB)

**Jury :**

Jaume Magre (Président)

Carmen Navarro (Rapporteur)

Cécile Créspy (Rapporteur)

Jean-Michel Eymeri-Douzans (Co-Directeur)

Jordi Capo (Co-Directeur)

Doctorado en Derecho y Ciencia Política

Cotutela internacional

Universitat de Barcelona / IEP-Université de Toulouse 1 Capitole

**INTERDEPENDENCIAS INSTITUCIONALES Y GOBIERNO  
MULTINIVEL: EL CASO DE LOS MUNICIPIOS Y LA  
POLÍTICA EDUCATIVA**

**2013**

Para obtener el título de Doctor

Doctorando: Lluís Medir Tejado

Director: Dr. Jordi Capó Giol (Universitat de Barcelona)

Director: Dr. Jean-Michel Eymeri-Douzans (IEP Toulouse)

# ÍNDICE

<b>Tablas, gráficos y mapas .....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>13</b>
<b>BLOQUE 1. Marco teórico y espacio institucional.....</b>	<b>29</b>
<b>1. Ciencia Política, educación y neoinstitucionalismo. ....</b>	<b>31</b>
1.1 Educación y Ciencia Política.....	33
1.1.1 Las dificultades de la Ciencia Política en relación con la educación.....	36
1.1.2 La especificidad de algunas aproximaciones cercanas. ....	37
1.1.3 La especificidad de la Ciencia Política en la educación. ....	40
1.1.4 Determinantes de la Ciencia Política y la educación.....	43
1.2 Neoinstitucionalismo y cambio institucional.....	45
1.2.1 El viejo y el nuevo institucionalismo.....	48
1.2.2 Las corrientes del neoinstitucionalismo.....	53
1.2.2.1 El neoinstitucionalismo sociológico o normativo.....	54
1.2.2.2 El neoinstitucionalismo de elección racional.....	55
1.2.2.3 El neoinstitucionalismo histórico.....	56
1.2.2.4 El neoinstitucionalismo empírico.....	57
1.2.2.5 Las corrientes resumidas.....	58
1.2.3 El cambio y el diseño institucionales.....	58
1.2.3.1 Los principales modelos de cambio institucional.....	60
1.2.3.2 Los principales factores de cambio institucional. ....	63
1.2.3.1 El fundamento del diseño institucional. ....	65
1.2.4 El gobierno local y la necesidad del neoinstitucionalismo empírico. ....	66
<b>2. Gobiernos locales: posición relativa y gobierno multinivel.....</b>	<b>69</b>
2.1 La autonomía política de los gobiernos locales.....	73
2.1.1 Posición política y modelos de gobierno local. ....	75
2.1.2 Competencias, capacidades y recursos económicos.....	82



2.1.3 Subsidiariedad y políticas públicas. ....	88
2.2 Los gobiernos locales en el marco de la gobernanza multinivel. ....	93
2.2.1. El diseño institucional de la gobernanza multinivel. ....	94
2.2.2 Un diseño institucional flexible.....	97
2.2.2.1 La recomposición francesa.....	98
2.2.2.1 La recomposición española/catalana.....	99
2.3 Las relaciones intergubernamentales de los gobiernos locales.....	103
2.3.1 Autonomía, jerarquía y control en las RIG. ....	104
2.3.2 La personificación del gobierno local en Francia y Cataluña. El Alcalde. ....	107
2.4 El nuevo localismo y los gobiernos locales hoy. ....	110
2.4.1 El nuevo localismo o la visión horizontal del gobierno local.....	111
2.4.2 Posición relativa de los gobiernos locales en el escenario multinivel.....	114
2.4.3 Capacidad y servidumbre como evolución del binomio autonomía- dependencia. ....	116
<b>3. La municipalización educativa en perspectiva comparada. ....</b>	<b>121</b>
3.1 Los modelos de gobierno de la educación. ....	125
3.1.1 Los modelos educativos según el nivel político dominante.....	125
3.1.1.2 La evolución del sistema educativo español. ....	131
3.1.1.3 La evolución del sistema educativo francés. ....	135
3.1.2 Territorialización de la educación y descentralización.....	140
3.1.2.1 El debate de la descentralización educativa.....	142
3.1.2.1.1 Elementos políticos.....	145
3.1.2.1.2 Elementos económicos.....	147
3.1.2.1.3 Modelos de descentralización educativa. ....	150
3.1.3 Gobierno multinivel y prestación del servicio educativo.....	152
3.1.3.1 Relaciones intergubernamentales en educación. ....	159
3.2. Municipalización educativa en Francia, Catalunya y los EU.....	166
3.2.1 Elementos comunes de los marcos legales francés y catalán. ....	166
3.2.2 Los Estados Unidos: el tercer modelo alternativo.....	171

3.2.2.1 El caso americano: un modelo educativo municipalizado. ....	172
3.2.2.1.1 La educación y los gobiernos locales en los estados unidos. ....	173
3.2.2.1.2 Los <i>School Districts</i> como niveles políticamente electos.....	175
3.2.2.1.3 El diseño institucional: <i>path dependence</i> institucional y RIG. ....	176
3.2.2.1.4 Principales líneas de debate e ideología política.....	179
3.3 Principales variables de estudio de la municipalización de la educación. ....	183
3.3.1 Principales variables educativas. ....	185
3.3.3.2 Las variables de entorno.....	190
3.3.3.3 Las variables político-institucionales.....	195
3.3.3.3.1 Opciones políticas: <i>politics y policies</i> .....	196
3.3.3.3.2 variables de oferta educativa .....	199
3.3.3.3.3 Determinantes del diseño institucional.....	202
<b>BLOQUE 2. Interdependencias institucionales: alcance y naturaleza. ....</b>	<b>207</b>
<b>4. Los instrumentos y cambio. Una metodología cuantitativa.....</b>	<b>209</b>
4.1 Los instrumentos de políticas públicas como vehículos del cambio institucional.....	212
4.1.1 El concepto de instrumentos de políticas públicas.....	212
4.1.2 La clasificación de los instrumentos. ....	216
4.1.3 Nuevos instrumentos, nuevas formas de control. ....	220
4.2 Metodología: obtención de datos y creación de las bases de datos.....	224
4.2.1 Investigar sobre gobiernos locales, grandes N para grandes preguntas... ..	226
4.2.2 La recogida de los datos y la construcción de las bases de datos.....	233
4.2.2.1 El trabajo de campo.....	234
4.2.2.2 El proceso de vaciado de los instrumentos.....	237
4.2.2.2 Las particularidades del proceso de obtención de datos francés. ....	246
4.2.2.3 La codificación temática, las variables y las fuentes.....	248
4.2.3.1.1 Agregación de variables. ....	253
4.2.3.1.2. Fuentes .....	254
4.2.2.4 El análisis estadístico. ....	258

4.3 Los convenios y los <i>contrats</i> como instrumentos: ¿ <i>carrot</i> , <i>sermon</i> o <i>stick</i> ? .....	260
4.3.1 El diseño institucional de convenios y <i>contrats</i> . .....	261
4.3.2 Convenios: Un contrato de adhesión o <i>Carrots and stick</i> . .....	264
4.3.2.1 Los convenios como expresión de la diversidad local. ....	264
4.3.2.2 Los convenios como expresión de la gobernanza.....	265
4.3.3 Los convenios como expresión de un contrato de adhesión. ....	272
<b>5. El análisis dinámico del cambio: la capacitación educativa municipal como proceso de relación.....</b>	<b>277</b>
5.1 El cambio mediante la distribución de la firma de convenios. ....	278
5.1.1 Los municipios y la distribución de los convenios. ....	279
5.1.2 La distribución y concentración de los recursos. ....	281
5.1.2.1 La estructura educativa como elemento de la firma de convenios. ....	295
5.1.2.2 Los municipios que no firman convenios. ....	300
5.1.4 La distribución territorial de los municipios que firman convenios.....	302
5.1.4 La firma de convenios como relación política.....	314
5.1.4.1 La ideología política y la firma de convenios.....	317
5.1.4.2 La coincidencia ideológica .....	322
5.1.4.3 La competición electoral.....	328
5.1.4.4 La estabilidad política .....	340
5.2 El cambio mediante la modificación de las preferencias del <i>Departament</i> . ....	350
5.2.1 La distribución de los convenios según su contenido.....	350
5.2.2 La distribución de los convenios según su estructura económica.....	355
5.2.2.1 La interacción económica .....	357
5.2.3 La distribución desde un punto de vista de la agenda política. ....	363
5.2.3.1 La concentración y la fragmentación de la agenda.....	364
5.2.3.2 Los efectos de la concentración y fragmentación.....	369
<b>6. El cambio mediante el análisis de las políticas sobre estructuras y sobre el entorno: determinantes y caracterización. ....</b>	<b>373</b>

6.1 El cambio mediante los convenios de creación de estructura educativa.....	374
6.1.1 Las guarderías como principal política municipal .....	378
6.1.2. Las OME, una estructura local fundamental.....	394
6.1.3. La descentralización competencial, o el papel del gobierno local.....	408
6.2 El soporte a la estructura educativa local .....	414
6.3 El cambio mediante los convenios de entorno educativo. ....	425
6.3.1 Los planes educativos de entorno (PEE).....	434
6.3.2 Los PQPI y las políticas complementarias a la ESO. ....	444
6.3.3 Bienvenida educativa y atención a la diversidad. ....	454
<b>BLOQUE 3. Contrastes y efectos de las interdependencias institucionales. ....</b>	<b>465</b>
<b>7. Los CEL en Francia y Los PEE en Catalunya, una comparación de instrumentos colaborativos. ....</b>	<b>467</b>
7.1 Los CEL, expresión de la voluntad local.....	468
7.1.1 El diseño y evolución de los CEL.....	469
7.1.2. Distribución territorial y determinantes de los CEL .....	474
7.2 Comparación CEL y PEE.....	494
7.2.1 Configuración de los dispositivos: contenido y estructuras. ....	495
7.2.1 La tipología municipal y la implementación de los programas. ....	504
7.3 Los efectos de la acumulación de los CEL. ....	513
<b>8. Modelización y efectos de las interdependencias institucionales.....</b>	<b>517</b>
8.1 La construcción del índice de municipalización de la educación (IM).....	520
8.1.1 La construcción del índice y las variables seleccionadas.....	521
8.1.2 La caracterización estadística del IM y sus principales elementos.....	530
8.2 Efectos de las interdependencias y cambio institucional. El IM como variable dependiente.....	543
8.2.1 La relación entre IM y variables políticas. ....	546
8.2.2 La relación entre IM y variables de políticas públicas. ....	553
8.2.3 La relación entre IM y variables económico-sociales. ....	559

8.2.4 La relación entre el IM y variables educativas. ....	562
8.3 El modelo del cambio institucional completo. ....	566
<b>Conclusiones</b> .....	<b>573</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>583</b>

**Anexo: ver carpeta en CD adjunto**

**Resumen sustancial en francés: ver documento pdf. en CD adjunto**

## Tablas, gráficos y mapas

Tablas	Página
1.1 Búsquedas en Google de conceptos clave	38
1.2 Principales revistas de educación según disciplina científica	38
1.3 Los cuatro institucionalismos y sus principales características	62
1.4 Los cuatro institucionalismos y el cambio/evolución institucional	69
2.1 Los modelos de autonomía local según su capacidad de iniciación e inmunidad	79
2.2 Funciones, autonomía y acceso político de los municipios en Europa del Oeste	81
2.3 Modelos de gobierno local	85
2.4 % gasto público total por niveles de gobierno, España-Francia, 1999-2010	91
2.5 Características básicas de la doble dependencia de los gobiernos locales	93
2.6 Prestación de servicios obligatorios según tramos de población	94
2.7 Prestación de servicios no obligatorios por los municipios catalanes	95
2.8 Los dos modelos de Gobierno Multinivel de Hooghe y Marks	99
2.9 Evolución de las principales agrupaciones de municipios en Francia 99-11	103
2.10 Principales instrumentos de cooperación en Cataluña 2012	105
2.11 Las posiciones de los gobiernos locales según su posicionamiento ideológico	119
3.1 Tipología de los modelos de gobierno educativo	134
3.2 Posesión de la competencia por niveles educativos en Francia y Cataluña	162
3.3 Gasto público educativo por niveles de gobierno antes y después de transferencias en Catalunya	166
3.4 Principales variables de análisis institucional EUA-Catalunya-Francia	208
4.1 Instrumentos de políticas públicas según su relación política y legitimidad	223
4.2 Alcance político-temporal de los datos de la Tesis	242
4.3 Primeras 23 variables institucionales obtenidas de cada convenio	247
4.4 Lista de personas entrevistadas en el marco de la Tesis	249
4.5 Libro de códigos establecido para el objeto de los convenios catalanes	256
4.6 Principales variables de la BD 2010	258
4.7 Principales variables BDCEL	259
4.8 Principales variables BD CONV	260
4.9 Participación de terceros privados en convenios firmados	270
4.10 Participación actores privados por objeto de convenio	271
4.11 Importancia relativa del objeto en que participan terceros privados	273
5.1 Frecuencias de número de convenios y de municipios 99-10	286
5.2 Municipios que firman convenios por talla competencial 99-10	287
5.3 10% de municipios que firman más convenios	289
5.4 63 municipios con más convenios según población y capitalidad comarcal	290
5.5 Distribución anual de los municipios que firman convenio	292
5.6 Frecuencias para la construcción del índice Gini para el periodo 99-10	296
5.7 Matriz de correlaciones entre estructura educativa y convenios	302
5.8 Matriz de correlaciones parcial entre estructura educativa y convenios	303
5.9 Caracterización de los municipios que no firman convenios en 99-10	304
5.10 Municipios que no firman según talla poblacional y estructura educativa	305
5.11 Municipios y convenios según Servicio Territorial a 2010	310
5.12 División política del universo de estudio según gobierno de la Generalitat	320
5.13 Convenios firmados según partido del Alcalde 99-10	322

5.14	Convenios firmados con municipios según partido político del Conseller	322
5.15	Convenios firmados por municipios según talla poblacional	323
5.16	Independencia de medias en la firma de convenios CiU – Tripartito	324
5.17	Acumulado coincidencias de municipios y Generalitat en la firma de convenios	326
5.18	Municipios en función de la coincidencia política	327
5.19	Porcentaje de relación de las coincidencias políticas de 1999 a 2010 (% filas)	328
5.20	Porcentaje de coincidencias año a año de 1999-2010 (% columnas)	329
5.21	Coincidencia en la firma de convenios según partido político	330
5.22	Distribución de los convenios firmados según el momento político	333
5.23	Calendario de momentos políticos 99-10	337
5.24	Convenios firmados según coincidencia del momento político	338
5.25	Distribución de los convenios según objeto 99-12	355
5.26	Existencia de gasto de la Generalitat según objeto del convenio 99-12	359
5.27	Existencia de gasto local según objeto del convenio 99-12	360
5.28	Estructura de financiación de los convenios y la conceptualización de la relación	362
5.29	Índice Herfindahl-Hirschman - Índice de Fragmentación de la agenda convenial	369
5.30	Matriz de correlaciones HHI, índice de Fragmentación y convenios	374
6.1	Políticas de creación de estructura educativa local	378
6.2	Acumulado de convenios tipo 1	381
6.3	Matriz de correlaciones entre variables de ecología institucional	391
6.4	Creación de guarderías según Servicio Territorial	395
6.5	Municipios que firman convenios OME	401
6.6	Independencia de medias (t-test) para municipios donde existe OME	406
6.7	Detalle de los objetos de los convenios de delegación	414
6.8	Descriptivos de indicadores clave para municipios con delegación competencial	417
6.9	Detalle del tema 3	420
6.10	Distribución de los convenios de soporte estructura según subtema	420
6.11	Distribución de convenios de soporte a la estructura local según población	423
6.12	Distribución de los convenios tipo 3 según su objeto y el partido del gobierno	424
6.13	Matriz correlaciones convenios 3 e instituciones educativas y censo (947)	427
6.14	Matriz correlaciones convenios 3 e instituciones educativas y censo (618)	428
6.15	Detalle de las políticas de condiciones para la mejora educativa	431
6.16	Subcódigo 2 en números absolutos y porcentajes	432
6.17	Duración temporal de los convenios según tipo	435
6.18	Relación económica de los convenios según tipo	435
6.19	Relación económica y duración de los convenios de mejora educativa (tipo 2)	437
6.20	T-test de independencia de medias para los municipios con PEE	443
6.21	PEE según Servicio Territorial	447
6.22	Convenios y municipios PQPI y de atención a la diversidad según ST	453
6.23	Correlaciones entre variables de entorno y convenios 24 y 25	456
6.24	Presencia de terceros actores privados en la firma de convenios	457
6.25	Tabla de contingencia con la existencia de PEE y la existencia de convenios 29	463
6.26	T-test de independencia de medias para convenios 29	465
7.1	Municipios y agrupaciones de municipios firmantes de CEL en Haute Garonne	482
7.2	Distribución de los CEL por franja poblacional	490
7.3	Matriz de correlaciones acumulación CEL y variables de entorno	492
7.4	Matriz de correlaciones entre la acumulación de CEL e indicadores relevantes	494
7.5	Test de independencia de medias para municipios (t-test) con CEL 2011	497

7.6	Diferencias similitudes CEL-PEE	501
7.7	Número de municipios que no firman convenios tipo 2 de forma bilateral	508
7.8	Comparación variables clave CEL-PEE	514
7.9	Modelo de regresión CEL e instituciones educativas	518
8.1	Descriptivos básicos del IM para 2001, 2003 y 2010	534
8.2	Los 20 primeros municipios IM 2001, 2003 y 2010	536
8.3	Correlación del valor del IM y convenios firmados y diagrama de dispersión	546
8.4	Coeficientes y significaciones del modelo de regresión “político”	553
8.5	Coeficientes y significaciones del modelo de regresión de “políticas públicas”	560
8.6	Coeficientes y significaciones del modelo de regresión de socio-económico	564
8.7	Coeficientes y significaciones del modelo de regresión educativo	568
8.8	Modelo de regresión lineal de cambio institucional municipal	571
8.9	Caracterización de la variable independiente porcentaje de Extranjeros	572
8.10	Descripción de la v.i “convenios firmados” y evolución IM 2010-2001	574

## Gráficos

1.1	Número de artículos por año 1956-2012 según SCII Web of Knowledge	39
1.2	Número de citas por año 1958-2012 según SCII Web of Knowledge	39
3.1	Evolución del gasto público educativo a nivel local (%)	165
3.2	Principales objetivos de los municipios en materia educativa	193
4.1	Convenios firmados por privados y el Departament.	274
4.2	Porcentaje de convenios con presencia de actores privados por año	275
5.1	Acceso a la firma de convenios según población competencial	288
5.2	Evolución de Gini 99-10 para 947, 616 y los municipios año a año	298
5.3	Relación entre indicadores en base a los Servicios Territoriales	310
5.4	Dispersión entre convenios acumulados y población en 2004 y 2010	319
5.5	Evolución de la tasa de relación de las coincidencias políticas 1999-2010	328
5.6	Porcentaje de convenios firmados según gobierno y momento político.	334
5.7	Convenios firmados según momento político y nivel de gobierno 99-10	340
5.8	Convenios según momento político, nivel de gobierno y coincidencia partidista	342
5.9	Convenios firmados según número de alcaldes y número de partidos políticos	347
5.10	Municipios que firman convenios según número de alcaldes y de partidos	349
5.11	Convenios firmados según población política y número de alcaldes	351
5.12	Municipios que han firmado según población política y número de alcaldes	352
5.13	Convenios según número de partidos del consistorio y población política	353
5.14	Evolución de los convenios según su objeto 99-12	356
5.15	Evolución acumulada de los convenios según su objeto 99-12	356
5.16	Estructura económica de los convenios según objeto	364
5.17	Volumen de los convenios según objeto y estructura económica	365
5.18	Evolución (en %) de la estructura económica de los convenios	366
5.19	Evolución del índice de Fragmentación de 1999 a 2010	371
5.20	Evolución del HHI de 1999 a 2010	372
5.21	3D-Plot de interacción HHI, fragmentación y convenios firmados	374
6.1	Evolución de los convenios tipo 1 en tanto por 1 acumulado	380
6.2	Evolución de los convenios tipo 1 en números absolutos	380
6.3	Evolución porcentaje de centros según titularidad en Catalunya 2001-2010	388
6.4	Las guarderías respecto del total centros y del total centros públicos (01-03-10)	389
6.5	Evolución público/privado y en cifras absolutas de creación de guarderías	389
6.6	Convenios de delegación competencial 99-10	412



6.7	Evolución de los convenios tipo 3 en tanto por 1 acumulado	421
6.8	Evolución de convenios de soporte local y a otros niveles de gobierno	422
6.9	Evolución del contenido financiero de los convenios de soporte a la estructura	424
6.10	% coincidencias políticas general y los convenios de soporte a la estructura	426
6.11	Evolución en números absolutos de los convenios tipo 2, 1999-2010	433
6.12	Evolución temporal acumulada de los convenios tipo 2 según objeto, 1999-2010	433
6.13	La evolución de la relación económica en los convenios tipo 2	437
6.14	Número de convenios 24 y 25 firmados de 1999 a 2010	450
6.15	Porcentaje de convenios firmados según partido del alcalde	454
6.16	Evolución del % de coincidencias políticas gobiernos locales Generalitat (todos los convenios y convenios tipo 2)	454
6.17	Evolución de los convenios 29 y de la población extranjera 1999-2010	460
6.18	Porcentaje de coincidencias políticas en convenios 29	462
7.1	Evolución de los municipios que tienen un CEL en vigor en Haute Garonne	487
7.2	Relación entre capacidad educativa y acumulación de CEL	493
8.1	Distribución de los IM para 2001, 2003, 2010.	535
8.2	Gráficos de dispersión de IM y población para 2001, 2003 y 2010	538
8.3	Dispersión de evolución del IM (2010-2001) y población en 2010.	539
8.4	Evolución del ranking de la posición municipal 2001-2003, 2003-2010 y 2001-2010.	540
8.5	Diagrama de dispersión de la posición relativa de los municipios 2001-2003-2010.	542
8.6	Matriz de diagrama de dispersión IM 2001-2003-2010.	543
8.7	Pertenencia a capital comarcal (1) e IM en 2010.	544
8.8	IM 2010 municipal según Servicio Territorial	545
8.9	Recta de regresión parcial convenios firmados e IM 2010	556
8.10	Recta de regresión parcial concentración convenios firmados tripartito e IM 10	556
8.11	Recta de regresión parcial Freq.1 e IM 2010.	561
8.12	Recta de regresión parcial de Fragmentación e IM 2010.	562
8.13	Rectas de regresión parcial para % de parados y extranjeros, riqueza media personal media e IM2010.	565
8.14	Rectas de regresión parcial para capacidad educativa fragmentación e IM2010.	569
8.15	Recta de regresión parcial para porcentaje de extranjeros e IM2010.	573
8.16	Recta de regresión parcial para convenios firmados e IM2010.	575

## Mapas

5.1	La distribución territorial desconcentrada del Departament	308
5.2	Acumulado de convenios por municipios según su distribución territorial	308
5.3	Convenios firmados por municipios para cada año del periodo 1999-2010	314
5.4	Convenios acumulados por municipios para cada año del periodo 1999-2010	315
5.5	Distribución cartográfica de convenios, centros educativos y población en 2010	316
5.6	Convenios y población acumulados para el año 2004	317
5.7	Acumulados de convenios 1999-2004 y 2005-2010	317
6.1	Convenios de creación de guarderías acumulado 1999-2010	385
6.2	Convenios de creación de guarderías 1999-2003 y 2004-2010	385
6.3	Evolución territorial de las guarderías privadas 2001-2010	393
6.4	Evolución territorial de las guarderías públicas 2001-2010	394
6.5	Distribución territorial de OMEs y municipios que más firman con el tripartito	402
6.6	Municipios con al menos un convenio de descentralización	415

6.7	Comparativa municipios con OME y con convenios de delegación de competencias	416
6.8	Distribución territorial de los PEE	439
6.9	Municipios con convenios 24 y 25. Municipios con centros de ESO y % de graduados en la ESO 2010	452
6.10	Distribución de los convenios 29	461
7.1	Municipios con CEL y las agrupaciones municipales que firman CEL	484
7.2	Evolución territorial de los CEL 2000-2011	486
7.3	Acumulación de CEL	488
7.4	Acumulación de contratos en Haute Garonne	488
7.5	Población (2010) y municipios que firman CEL (2011)	490
7.6	Comparación territorial de variables educativas y firma de CEL y PEE por municipio	511

## Figuras

1.1	Relaciones entre niveles de análisis	45
1.2	Objeto de estudio y ciclos de razonamiento en las ciencias sociales y las educativas	47
3.1	La pluralidad de niveles de gobierno de la educación en Catalunya	160
4.1	Formulario Acces de vaciado de datos	245



## Introducción

“La commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune.

La société communale existe donc chez tous les peuples quels que soient leurs usages et leurs lois ; c’est l’homme qui fait les royaumes et crée les républiques ; la commune paraît sortir directement des mains de Dieu. Mais si la commune existe depuis qu’il y a des hommes, la liberté communale est chose rare et fragile. (...)

La commune est composée d’éléments grossiers qui se refusent souvent à l’action du législateur. La difficulté de fonder l’indépendance des communes, au lieu de diminuer à mesure que les nations s’éclairent, augmente avec leurs lumières. Une société très civilisée ne tolère qu’avec peine les essais de la liberté communale ; elle se révolte à la vue de ses nombreux écarts, et désespère du succès avant d’avoir atteint le résultat final de l’expérience.

Parmi toutes les libertés, celle des communes, qui s’établit si difficilement, est aussi la plus exposée aux invasions du pouvoir. Livrées à elles-mêmes, les institutions communales ne sauraient guère lutter contre un gouvernement entreprenant et fort; pour se défendre avec succès, il faut qu’elles aient pris tous leurs développements et qu’elles se soient mêlées aux idées et aux habitudes nationales. Ainsi, tant que la liberté communale n’est pas entrée dans les mœurs, il est facile de la détruire, et elle ne peut entrer dans les mœurs qu’après avoir longtemps subsisté dans les lois.”

*Alexis de Tocqueville*

*De la Démocratie en Amérique, vol.I, chap V. Du système communal en Amérique*

Tocqueville, al observar *in situ* el sistema político americano, notó que la libertad local, la de los gobiernos locales, era una de las principales características que habían permanecido inalterables desde la revolución americana. Tocqueville consideró, después de su largo viaje, que los americanos identificaban libertad del gobierno local con libertad individual; así, la libertad de auto-organización de los municipios era un espejo del deseo de libertad individual. Sin embargo, al mismo tiempo que observaba esta realidad en ultramar, en la Francia post-revolucionaria, los jacobinos limitaban los poderes de los más de 41000 municipios creados por la Revolución Francesa mediante un proceso de homogeneización y jerarquización de las estructuras territoriales del Estado.

El mismo Tocqueville recuerda que en la revolución francesa se dan dos movimientos simultáneos que afectan a todos los sectores sociales y políticos: uno a

favor de la libertad y otro a favor del despotismo. Este doble movimiento ilustra la paradoja que todavía hoy enmarca el diseño institucional de los gobiernos locales en Francia, y también en los sistemas locales hermanos en otros países europeos: la de compaginar un marcado carácter político con voluntad de autogobierno, junto con una limitada capacidad de actuación. El viejo debate entre la libertad local y el papel de los gobiernos estatales que apuntaba Tocqueville, y al cual todos los diseños institucionales de distribución territorial del poder político pretenden dar respuesta, sigue vivo.

Los principales estudiosos de las instituciones desde un punto de vista histórico plantean este debate como la lucha de los gobiernos locales para subsistir ante las dinámicas de los Estados mediante la capacidad de resistencia y auto-organización que les facilita ser los gobiernos más cercanos al tejido social (Bagnasco y Le Galès, 2000; Le Galès, 2003; Tilly y Blockmans, 1994). Actualmente, el paradigma de la gobernanza, y más específicamente de la gobernanza multinivel, viene a reafirmar que en esta lucha los gobiernos locales y las regiones erosionan de nuevo los poderes tradicionales de los Estados. Desde los estudios de *urban politics*, que se construyen por oposición a los estudios institucionales (Lowndes, 2001), se habla de la eclosión de los gobiernos locales como nuevos centros de prestación de políticas públicas y como agentes con capacidad política propia para actuar, incluso más allá de los marcos institucionales establecidos. Esta realidad se observa en la inmensa mayoría de los sistemas de gobierno local europeo y, por lo tanto, el análisis de un caso en profundidad como el catalán, acompañado del contrapunto que permite el caso francés, puede ser un primer paso para sentar las bases de un análisis distinto.

La literatura sobre la eclosión política de los gobiernos locales y las teorías del nuevo localismo, se esfuerzan en demostrar que los entes locales son cada vez más autónomos, se diversifican, se especifican, se diferencian los unos de los otros... Bajo estos supuestos, el cambio institucional que han sufrido los gobiernos locales se explica, en gran parte, por su autonomía política y por su propia voluntad de cambio.

Así, los gobiernos locales generan sus propias redes de colaboración y aumentan sus relaciones con sectores privados a través de los partenariados y las empresas públicas o semipúblicas, compiten en lo internacional para atraer inversiones y ciudadanos, y compiten también para prestar más y mejores políticas públicas.

La caracterización política de los gobiernos locales y la erosión de los Estados Nación ha fundamentado la idea de que los gobiernos locales son entes con capacidades limitadas pero con voluntades políticas fuertes, que les permiten superar los marcos institucionales establecidos. En este sentido, en el ámbito educativo, han proliferado trabajos y estudios que constatan la creciente participación de los gobiernos locales en educación (*Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2010*2010; Albaigés, 2012; M. À. Alegre, Collet, y Fundació Jaume Bofill, 2007; Ben Ayed, 2009; Bonal y Albaigés, 2010; Campbell, 2000; Colburn y Horowitz, 2003; A. Henriot-Van Zanten, 1993; A. Henriot-Van Zanten, Plaisande, y Sirota, 1993; Legrand, 2004; Pedró i Garcia, 2007; Pelletier, 2009; Plandiura, 2010a; Reed-Danahay, 2004; Riba, 2004; See, 2010; Voléry, 2008). Buena parte de estos trabajos parten de una aproximación basada en la observación detallada de algunos casos concretos y asumen que, en cierta manera, estas observaciones se pueden replicar a los demás gobiernos locales. Estas aproximaciones explicarían la eclosión de los gobiernos locales como productores de políticas educativas; y se trataría de un proceso marcadamente *bottom-up*, que relegaría al Estado a un segundo plano en este proceso de cambio y capacitación institucional.

Estas corrientes académicas destacan que los ayuntamientos, como instituciones, se adaptan y cambian por una mezcla de factores, externos e internos que producen y fomentan su evolución. Entre los principales factores de cambio externos encontramos los de tipo económico, político y social. En primer lugar, la evolución del sistema capitalista y de las relaciones económicas, que fuerzan a las ciudades a competir entre ellas, provocan una especie de modelo de evolución competitiva que orienta el cambio institucional. Entre los factores políticos externos la eclosión de la Unión Europea, exportadora del principio de subsidiariedad y de la competición regional, es el principal motor de cambio. Finalmente, tienen también en cuenta las nuevas realidades

sociales, ligadas a los cambios en el trabajo y la movilidad de los ciudadanos. Todas estas explicaciones parten de la base que el Estado o el “centro político” está perdiendo poder, está convirtiéndose en un centro crecientemente vacío (*The hollowing out of the state*, de Rhodes). En este nuevo marco de análisis, el poder del Estado va quedando progresivamente en entredicho, precisamente por la eclosión de actores locales, estructuras sub-estatales y supra-estatales que “aspiran” las competencias y capacidades de los centros de poder.

Entre los principales factores internos que explican el cambio en los gobiernos locales, cabe destacar principalmente la presión conjunta ejercida por los conceptos de autonomía y subsidiariedad en el diseño político de los gobiernos locales. La literatura destaca que el hecho de dotar de autonomía política a estos entes territoriales ha producido una eclosión de las demandas ciudadanas, así como también la necesidad de los políticos locales de ofrecer una alta variedad y diversidad de políticas públicas. También la dinámica incremental de los presupuestos públicos<sup>1</sup> y los intereses de los burócratas, tanto locales como de otros niveles territoriales, se ha considerado un factor relevante para entender la actividad de los gobiernos locales.

Sin embargo, la literatura no ha dado respuesta efectiva para analizar el cambio en los gobiernos locales con una mirada sistémica, de conjunto, alejada de los casos particulares que permita efectivamente discriminar y ponderar los diversos factores que puedan influir en el cambio institucional. Considero que los factores estructurales y las dinámicas de poder entre niveles de gobierno han sido subestimados en muchos de estos análisis, así como la importancia determinante de los marcos institucionales en los que la actividad de los gobiernos locales tiene lugar; y que es posible que éstos sean el verdadero motor del cambio educativo. En este sentido, la tesis se sitúa en un paradigma alejado del predominante: pretende demostrar que las relaciones de los gobiernos locales con su centro político en materia educativa son sustantivas y

---

<sup>1</sup> Esta referencia se debe entender a fecha de 2010, final del estudio. No es ya sostenible como argumento en la mayoría de Estados europeos que han recortado como nunca antes los presupuestos públicos, a causa de la grave crisis económica.

determinantes de la actuación local, y para nada complementarias y suplementarias de las agendas políticas locales.

Así, la problemática principal de la tesis gira en torno a la necesidad de aislar y analizar en qué medida las relaciones que mantienen los gobiernos locales con su centro político son en realidad el principal factor explicativo del cambio institucional, es decir, del proceso de institucionalización de los gobiernos locales como actores educativos. Partiendo de la premisa de que el cambio ha ocurrido y que los gobiernos locales efectivamente desarrollan más políticas educativas y participan en la educación a nivel local, la discrepancia se encuentra en los motivos del cambio. Las corrientes académicas predominantes lo configuran como prácticamente autónomo o volitivo del gobierno local; yo lo considero una manifestación de la voluntad del centro político y todavía más en un marco institucional tan denso y complejo como el educativo.

Como pilar de mi razonamiento asumo que, en los ámbitos susceptibles de acuerdo político entre los distintos niveles de gobierno, es decir, en ausencia de jerarquía, la capacidad de las administraciones territoriales superiores es fundamental -sino determinante- para entender la actividad real de los gobiernos locales. En otras palabras, la pregunta de investigación es ¿cuáles son los determinantes del cambio institucional en los gobiernos locales en materia educativa?, que se traslada en forma de hipótesis principal de la siguiente manera:

*H: El cambio institucional producido en los gobiernos locales y su evolución educativa se pueden explicar en función el grado de intensidad relacional con el "centro político".*

La confirmación de esta hipótesis principal permite derivar una serie de proposiciones que también pretendo demostrar empíricamente a lo largo de la tesis, y que apoyan la hipótesis principal:

*P1: el marco institucional donde se desarrollan las relaciones determina la naturaleza y contenidos de las capacidades educativas obtenidas.*



*P2: la path dependency del diseño originario de los sistemas educativos limitan la forma y dirección del cambio institucional.*

*P3: la prestación de políticas públicas educativas de los municipios se puede trazar siguiendo las relaciones intergubernamentales que establecen.*

*P4: los instrumentos de implementación de las relaciones caracterizan y limitan el alcance del cambio institucional en función del actor predominante.*

*P5: los determinantes de las relaciones intergubernamentales en materia educativa no son políticos sino técnicos; y los municipios con más capacidad institucional de base acumulan más posibilidades de evolución institucional y adquisición de capacidades educativas.*

*P6: el centro político no es neutro en las relaciones intergubernamentales educativas y actúa según su propia lógica. De esta manera, aplica una determinada fuerza en una determinada dirección al conjunto del sistema de gobiernos locales, que pre-configura su evolución.*

Los sistemas de gobierno local francés y catalán diseñan a sus municipios de forma mimética e isomórfica, predeterminándolos institucionalmente por un marco jurídico y político que es esencialmente el mismo para todos. El objeto de estudio es el gobierno local francés y el catalán. El caso francés, tratado con menor detalle, es un excelente caso contrastante tanto para la parte teórica como para la parte empírica: su referencia constante alimenta y mejora la comprensión de la problemática anunciada. Además, ambos sistemas permiten al investigador trabajar con un número elevado de casos que están todos sujetos a las mismas normas y reglas, bajo un marco de estabilidad sistémica e institucional y con las mismas competencias de base. Así pues, el objeto de estudio de esta tesis son los gobiernos locales; y el principal objetivo es comprender el cambio institucional observado en ellos.

El objeto que me permite validar o no la hipótesis principal es el análisis de las relaciones entre niveles de gobierno. Sin estudiar empíricamente las interdependencias institucionales no se puede demostrar que son éstas, y no otros factores, los que determinan la capacidad educativa de los gobiernos locales y su evolución. Como indicador fundamental de estas interdependencias he tomado los convenios firmados

entre los gobiernos locales y el *Departament d'Ensenyament* para el caso catalán y los *Contrats Educatifs Locaux* para el caso francés. El principal motivo es considerar política educativa toda aquella actividad que aparece donde el *Departament d'Ensenyament* o el *Ministère de l'Éducation National* son actores del proceso<sup>2</sup>.

Tanto los convenios como los *contrats* son instrumentos políticos que tienen una doble cualidad especialmente interesante para esta tesis. Por un lado, se pueden analizar como elementos de relación política entre niveles de gobierno, puesto que suponen un proceso de negociación entre diversas administraciones y un acuerdo sobre los objetivos políticos a conseguir por ambos gobiernos. Pero, a la vez, representan también la implementación de decisiones políticas en forma de políticas públicas. Los convenios y los *contrats*, aparte de instrumentos políticos de relación, contienen una traslación sobre el terreno en forma de políticas públicas, es decir en forma de decisiones políticas coercitivas. Por ello considero que estos instrumentos tienen un impacto fundamental en la capacidad institucional de los gobiernos locales: a la vez son indicador de de obtención de capacidad política y económica, pero representan también la obtención de recursos para actuar en materia educativa (políticas públicas).

Siguiendo con la lógica de la hipótesis principal, hay que destacar que ésta relaciona las *interdependencias institucionales* con el *cambio institucional*. En otras palabras, expresa la necesidad de encontrar un marco teórico que funcione de engarce, de unión de ambos conceptos; y éste no es otro que el neoinstitucionalismo. Este marco teórico mezcla la investigación teórica y empírica para explicar el cambio a través del estudio de los ritmos y las dinámicas de las instituciones (Baker, 2006; Freymond, 2010; Lagroye y Offerlé, 2010a; March y Olsen, 1984). En general, el neoinstitucionalismo es

---

<sup>2</sup> Este criterio básico permite discriminar todo un conjunto de políticas que, teniendo contenido formativo o educativo, no están incluidas entre las actividades de ambas instituciones con la plena competencia en educación.

una corriente que analiza las instituciones como procesos y estructuras que superan las clásicas aproximaciones jurídicas, el sistemismo contextualista de Easton, el funcionalismo de Parsons y el determinismo marxista (Lagroye y Offerlé, 2010b). Esta corriente se resume en el conocido adagio de *"institutions matter"*, o en palabras de los fundadores del neoinstitucionalismo, March y Olsen: *"the institutionalism we have considered is neither a theory nor a coherent critique of one. It is simply an argument that the organization of political life makes a difference"* (March y Olsen, 1984:747).

El neoinstitucionalismo permite realizar un análisis de las instituciones dinámico, que toma en cuenta tanto factores individuales, como de contexto y estructurales para explicar el cambio social y político. Sin embargo, las aproximaciones neoinstitucionalistas abordan con muchas dificultades el cambio y la evolución, explicando mucho mejor la estabilidad y la permanencia (Cohen, March, y Olsen, 1972; P. Pierson, 2000a). Este hecho explica que este marco teórico reduzca las posibilidades de la evolución institucional fundamentalmente a tres situaciones: la primera explica que el cambio se debe a factores exógenos, la segunda afirma todo lo contrario y asegura que el cambio se causa principalmente por factores endógenos, y la tercera posibilidad afirma que las instituciones son en su mayoría estables, y más que cambiar lo que hacen es evolucionar lentamente.

En relación con esto, un reciente trabajo de Lagroye y Offerlé (2010), destaca cuatro aspectos relevantes para el estudio de las instituciones: las distintas corrientes de análisis, la aparición (o creación) institucional, la producción de efectos (la institucionalización) y la capacidad de las instituciones de afectar a las conductas individuales (Lagroye y Offerlé, 2010a). Esta tesis se centra específicamente en la producción de efectos (las relaciones intergubernamentales aumentan la capacidad educativa de los municipios) y de forma subsidiaria en la capacidad que tiene el centro político de condicionar las conductas de los gobiernos locales.

Así pues, precisar que se entiende por institución es también un requisito necesario para comprender exactamente de que se está hablando, puesto que *"les institutions en*

*sciences sociales, désignent tous les univers marqués par l'existence de règles, de procédures et d'usages stables pesant sur les croyances, et les comportements des acteurs sociaux. Dans une perspective plus restrictive, la notion peut servir à identifier des "milieux" relativement bien structurés par des règles collectives, des rôles, et des statuts, dont certains prennent la forme de systèmes organisés"* (Nay y Smith, 2002:2). En este sentido, para este trabajo, cuando me refiero al término institución, lo hago siempre en su acepción más estructural y corpórea. Es decir, siguiendo las premisas de los neoinstitucionalistas empíricos, asumo que las instituciones para esta tesis son tangibles: centros escolares, gobiernos locales, políticas públicas, el Estado francés o el *Departament d'Ensenyament*, e incluso los mismos convenios o *contrats* son considerados instituciones. Así, me alejo ligeramente de las corrientes más normativas que conciben las instituciones como estructuras que elaboran el significado de la política, dan valor a los objetos y marcan las pautas de comportamiento de los individuos.

Con todo ello, el neoinstitucionalismo no es más que un marco teórico abstracto que necesita ser concretado en función del objeto de estudio. Así, de las corrientes del neoinstitucionalismo se pueden destilar dos de los marcos teóricos específicos que permiten operacionalizar los conceptos y medir los indicadores que estudio: las aproximaciones por las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales. Estos dos marcos aportan todo el utillaje teórico relevante para responder a la hipótesis principal. Ambas sub-disciplinas de la ciencia política permiten utilizar conceptos, instrumentos y metodologías de análisis bien adaptadas a la especificidad del objeto de estudio.

De las relaciones intergubernamentales tomo las dimensiones del poder y del diseño institucional. El análisis del poder en las relaciones intergubernamentales destaca que las interdependencias institucionales expresan un determinado poder y una determinada fuente de legitimidad, y que éstas operan en un campo marcado por la existencia de preferencias políticas, ideológicas, económicas y jurídicas que no resulta nunca neutro. Del diseño institucional tomo básicamente el modelo de Hooghe y

Marks de gobierno multinivel (L. Hooghe y Marks, 2003), puesto que me permite aunar factores institucionales con políticos para comprender los efectos que el diseño institucional produce sobre la realidad observada. Especialmente destacada es la aportación que realizan en torno a la flexibilidad de las relaciones y su impacto sobre la capacidad política (o autonomía) de los gobiernos. De hecho, uno de los pilares sobre los que se construye el concepto de la gobernanza multinivel es la fuerte interdependencia que se genera entre los diferentes niveles de gobierno. Ante este escenario de complejidad creciente, es fundamental analizar quién y cómo toma las decisiones políticas, y también es necesario profundizar en la modelización de estas interrelaciones y los efectos que producen.

De las políticas públicas tomo el análisis de los actores, las dinámicas de la implementación y el contenido de las decisiones. Como es sabido, el campo de las políticas públicas es marcadamente interdisciplinario y aplicado: es el estudio de *“la acción de los poderes públicos en la sociedad”* (Mény y Toening, 1992). Así, recorro también a la literatura específica sobre política educativa, que generalmente se ha referido al estudio del conflicto y del poder en la distribución de los recursos educativos: *“(…) to understand institutional change in education, we have to understand the role of power in society”* (Baker, 2006:10).

La respuesta esperada a la hipótesis principal es que *a mayor intensidad relacional, mayor cambio institucional y mayor capacidad educativa*. Así que es necesario operacionalizar y cuantificar *“a mayor intensidad relacional”* y *“mayor cambio institucional”*. En estos dos pares de conceptos se encuentran dos adjetivos (mayor) y dos sustantivos (intensidad y cambio). Los adjetivos califican estableciendo una medida (indeterminada) y los dos sustantivos indican la magnitud o grado de fuerza con que se manifiesta un objeto (relacional e institucional, respectivamente). Así, es necesario medir empíricamente estas relaciones para establecer una determinada dirección del cambio. Toda hipótesis implica dos variables y una relación. Pues bien, la relación de incremento que vincula las dos variables sólo se puede confirmar mediante

un análisis empírico de tipo cuantitativo. Es importante destacar que no existen demasiados análisis de carácter empírico que aborden la cuestión del cambio institucional, puesto que se trata de un objeto difícil de medir y cuantificar. La operacionalización de los conceptos es compleja, básicamente por su dificultad de concreción, pero sobre todo por la dificultad del acceso a los datos.

Precisamente uno de los pilares de la tesis es el proceso de obtención y tratamiento empírico de los datos. La necesidad de cuantificar las relaciones intergubernamentales me han llevado a realizar un vaciado de 6323 convenios de colaboración depositados en el *Departament d'Ensenyament*, correspondientes al periodo 1999-2010. Del proceso de vaciado he obtenido informaciones brutas muy relevantes que permiten los posteriores análisis estadísticos. En relación con este proceso es necesario destacar que los organismos gubernamentales son una fuente magnífica de datos que tan sólo hay que saber aprovechar. De hecho, generalmente los datos están ahí, tan sólo hay que tener la determinación de ir a por ellos. Este proceso de recopilación de datos me ha permitido construir hasta tres bases de datos complementarias muy potentes, con centenares de variables incorporadas de todo tipo (políticas, económicas, socio-demográficas...). Además, replico esta metodología de recopilación de datos, con muchas más limitaciones, para el estudio de los *contrats éducatifs locaux* franceses. Para el caso francés he realizado el vaciado de 200 de estos contratos que me han permitido crear una base de datos con todos los municipios de Haute Garonne. A éstos les he añadido hasta 35 variables distintas para cada municipio.

Estas bases de datos suponen las primeras recopilaciones omnicomprendivas de datos sobre relaciones intergubernamentales que capturan a la vez variables políticas (alcalde, partido del alcalde), socio-demográficas (población, extranjeros, población por edades...), como de políticas públicas (objeto del convenio, cláusulas de implementación), institucionales (de la estructura de los propios convenios) y educativas (resultados educativos, estudiantes matriculados por municipio, nacionalidad de los estudiantes, número y titularidad de los centros educativos...). Así,

otra de las aportaciones relevantes que puede realizar esta tesis es la de demostrar como una misma metodología de trabajo se puede aplicar prácticamente de la misma manera, y obteniendo resultados comparables, en marcos institucionales distintitos.

Es cierto que los datos del caso francés no permiten una comparación estricta. No es posible una comparación en profundidad debido a la desigualdad manifiesta en los datos conseguidos. Sin embargo el caso francés es útil porque permite testar las mismas hipótesis (simplificadas) en marcos institucionales distintos. Además, presenta otros aspectos todos relevantes. En primer lugar es un contrapunto perfecto para el caso catalán, puesto que las configuraciones institucionales guardan parecidos considerables; en segundo lugar, permite comprobar que la metodología de recogida y tratamiento de datos es válida para ambas realidades; y en tercer lugar, se utiliza como caso de control.

Finalmente, y en relación con la naturaleza cuantitativa y agregada de la tesis, destaco que ésta impide, por su propia naturaleza, el realizar análisis en profundidad de aspectos muy concretos. Cuando se trata de establecer los mecanismos en juego, los juegos de actores y las relaciones de poder que se establecen entre ellos, los análisis cualitativos o los estudios de caso son el método que se tiene que usar. Llegar a comprender las dinámicas internas de un objeto político, aquello que está debajo de la superficie, exige un profundo conocimiento de las estrategias de los actores implicados y de la realidad del fenómeno que se quiere explicar. Difícilmente se puede realizar esta tarea si se manejan muchas observaciones y se tienen en cuenta solo técnicas cuantitativas, como es el caso de esta tesis. De hecho, la propia definición de estudios de caso (el estudio intensivo de un único o varios casos con el propósito de entender un mayor conjunto de casos) ilustra su finalidad perfectamente.

La complementariedad entre los estudios de caso y los cuantitativos es innegable, puesto que mientras que los primeros permiten al investigador explorar mecanismos causales y desarrollar teorías, los segundos sirven fundamentalmente para identificar efectos causales y confirmar o refutar teorías (Anduiza Perea et al., 2009; Lago, 2009;

Vigour, 2005). El único problema es que no se pueden realizar los dos a la vez en las mismas (óptimas) condiciones. Opto, pues, por la realización de una tesis de marcado carácter empírico y cuantitativo. Esto no significa que utilice complejos métodos estadísticos para buscar inferencias o estimaciones de probabilidad. No es necesario. La robustez de los datos me permite realizar en primer lugar un análisis descriptivo y de identificación de grupos<sup>3</sup> sencillo, para señalar los principales argumentos y explicar los fenómenos observados más interesantes. Sólo después de una profunda descripción y análisis básico utilizo, en la última parte de la tesis, técnicas multivariantes. Lo que sí utilizo profusamente son los mapas. En efecto, la componente territorial del estudio, tanto para Francia como Catalunya, es una variable fundamental que merece un tratamiento específico.

Para responder a la hipótesis principal y profundizar en las seis proposiciones que de ella derivan, la tesis se estructura en tres grandes bloques y ocho capítulos. Los tres bloques responden a la necesidad de ordenar informaciones distintas que tienen finalidades y objetivos distintos. El primer gran bloque se encarga de enmarcar la tesis en la corriente de la ciencia política a la que se acoge, el neoinstitucionalismo y a situar los gobiernos locales en la estructura multinivel en que actúan. El segundo bloque se refiere a la descripción de los datos catalanes, que conforman el cuerpo empírico principal de la tesis que permite construir el razonamiento para responder a las proposiciones anunciadas. El tercer bloque se corresponde con el capítulo de análisis de los datos franceses que se utiliza como caso contrastante de la realidad catalana, y finalmente un último capítulo de respuesta empírica a la hipótesis principal.

El primer bloque, “marco teórico y cuadro de acción”, se dedica al marco teórico y a la explicación del espacio político-institucional en que los gobiernos locales actúan, específicamente en materia educativa. Esta primera parte incluye tres capítulos:

---

<sup>3</sup> Análisis de correlaciones y correlaciones parciales, tests de independencia de medias y descriptivos básicos.



“Ciencia política, educación y neoinstitucionalismo”, “Gobiernos locales: posición relativa y gobierno multinivel” y “Municipalización educativa en perspectiva comparada”. En este primer gran bloque se repasan los fundamentos del neoinstitucionalismo y su aplicación específica al sector educativo. Esta tesis se inscribe en la corriente neoinstitucional “empírica”, que implica un manejo elevado de datos y un tratamiento estadístico básico. Además, se hace referencia a las aproximaciones por las relaciones intergubernamentales que expresan muy bien las dinámicas de poder entre niveles de gobierno. Finalizo el bloque con un análisis específico de la educación y los gobiernos locales en tres espacios institucionales distintos: Catalunya, Francia y los EUA. Tratar estas tres realidades permite destilar las variables clave para el posterior análisis.

El segundo bloque, “Interdependencias institucionales: alcance y naturaleza”, incluye la descripción en profundidad de la metodología utilizada y de los determinantes de la firma de los convenios en Catalunya. Se divide también en tres capítulos: “Los instrumentos como indicador del cambio: una metodología cuantitativa”, “El análisis dinámico del cambio: la capacitación educativa como proceso de relación” y “El cambio mediante el análisis de las políticas sobre estructuras y entorno”. El capítulo cuarto detalla el trabajo estadístico y de recogida de datos que fundamentan el trabajo empírico de la tesis. El segundo capítulo hace un análisis en profundidad de los principales determinantes en la firma de los convenios; se trata de una explicación detallada y parsimoniosa de las principales variables que afectan a la firma de los convenios. El tercer capítulo se encarga de analizar específicamente algunas tipologías concretas de convenios, para ilustrar su funcionamiento y sus determinantes.

El tercer bloque, “Contrastes y efectos de las interdependencias institucionales”, está conformado por los dos últimos capítulos de la tesis. El primero es el análisis del caso francés y su comparación con la política homóloga catalana, titulado “*Contrats* y Planes de Entorno: una comparación de instrumentos colaborativos”. En él se reproduce el tipo de análisis realizado para el caso catalán y se contrastan las principales

proposiciones aplicadas al caso francés. Además, incluye una detallada comparación entre ambos programas que permite conocer en profundidad las distintas dinámicas políticas. Se trata de un capítulo fundamental que permite reafirmar buena parte de las proposiciones estudiadas. Finalmente, el último capítulo de la tesis se titula “Modelización y efectos de las interdependencias institucionales en materia educativa”. Como el título indica, en este capítulo creo un índice institucional de capacidad educativa para cada municipio catalán, que da cuenta de la evolución institucional de los gobiernos locales. Posteriormente analizo estadística y empíricamente los determinantes del cambio institucional para responder definitivamente a la hipótesis principal. Este capítulo final aplica modelos de regresión multivariantes que permiten llegar a conclusiones robustas sobre la importancia de las interdependencias institucionales y su impacto en el cambio institucional.

El propósito de esta tesis es demostrar que para comprender el proceso de institucionalización de los gobiernos locales en educación, no sólo es necesaria una visión horizontalista o *bottom-up*, sino que también es fundamental entender el proceso como fruto de unas todavía poderosas relaciones de poder verticales. Estas aproximaciones de inspiración estructuralista han sido olvidadas en los últimos años y han quedado relegadas por aproximaciones mucho más basadas en conceptos como la gobernanza, las redes de políticas públicas o la extensión de las interdependencias flexibles del gobierno multinivel, y que pueden enmascarar las todavía potentes relaciones de poder.



## BLOQUE 1. Marco teórico y espacio institucional.

*P1: el marco institucional donde se desarrollan las relaciones determina la naturaleza y contenidos de las capacidades educativas obtenidas.*

*P2: la path dependency del diseño originario de los sistemas educativos limita la forma y dirección del cambio institucional.*



## 1. Ciencia Política, educación y neoinstitucionalismo.

“Malgré tant d’écrits, qui n’ont, dit-on, pour but que l’utilité publique, la première de toutes les utilités, qui est l’art de former des hommes, est encore oubliée. Mon sujet était tout neuf après le livre de Locke, et je crains fort qu’il ne le soit encore après le mien”.

*Émile ou de l’Éducation*  
Jean-Jacques Rousseau

“The Polity is a configuration of formally organized institutions that defines the setting which governance and policy making take place”.

*The Logic of Appropriateness*  
March y Olsen

El cambio –institucional, social, individual, político- está en el corazón de todas las ciencias sociales. En este sentido, las aproximaciones académicas a la “educación” son muy abundantes y los enfoques posibles multitud. La cuestión en este primer capítulo es determinar con precisión a qué cambio se está dando respuesta, qué teorías se manejan para explicarlo y que aportaciones específicas puede realizar la Ciencia Política.

Jakobi, Martens y Dieter Wolf (2010b) enfatizan que el estudio de la educación por la Ciencia Política tiene que centrarse principalmente en “la política” de la educación, entendiendo por ello la tríada *policy, politics, polity*. Consideran estos autores que, en comparación con las ciencias de la educación, el interés de los politólogos se debe centrar en el gobierno de la educación y no exclusivamente en cuestiones de tipo eminentemente práctico<sup>4</sup>. La Ciencia Política debe responder específicamente los cambios educativos a través de las instituciones y de la ideología, buscando patrones de cambio (en *politics* y *policy-making*) para analizar su impacto en el conjunto del sistema (Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010a).

---

<sup>4</sup> Aquí los autores citan explícitamente : “our interest in the governance of education should not primarily be policy oriented with only practical aims such as creating better educational conditions, to enable teacher involvement or the like” (Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010a:222).

Sin renunciar a las aportaciones de las disciplinas más cercanas -específicamente en la identificación de variables que pueden ser relevantes-, esta tesis se centra en el análisis de la evolución institucional que han seguido los municipios en materia educativa y los efectos que esto pueda tener en la capacidad de prestación autónoma de políticas educativas (*polity* y, en menor medida, *policies*). Por ejemplo, la Sociología de la Educación se interroga sobre los efectos sociales del sistema educativo; mientras que la Ciencia Política en educación se interroga sobre la formulación de las políticas educativas y el cambio institucional y sus efectos. Si la Sociología busca explicar el cambio social, la Ciencia Política se centra en explicar el cambio político, y específicamente para las corrientes (neo) institucionalistas, el cambio en las instituciones políticas. Explicar que se entiende por institución y cuáles son las teorías del cambio en las instituciones fundamentan el marco teórico de la tesis.

La educación en Ciencia Política es un tema que ha sido ampliamente subestimado por los investigadores, llegándolo a calificar de tema “*homeless*”, siendo un tema menor en relación con la política de medioambiente, la política social o las relaciones internacionales (Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010c). Para estos autores, la educación no se ha convertido en un campo de estudio autónomo ni original de pleno derecho en la Ciencia Política. En contraposición a la Sociología o las Ciencias de la Educación, la Ciencia Política ha jugado un papel menor en cuanto a aplicar el abanico de perspectivas analíticas y los instrumentos metodológicos propios en el campo educativo: “ (...) *education is still in its infancy in terms of becoming a “policy field on its own right”* (Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010b:4).

Éste no es un trabajo basado en las políticas educativas (contenido de las políticas y su evolución, el papel de los diferentes actores que intervienen en el *policy making process*, o en la implementación de las políticas), sino más bien en el diseño institucional y la relación entre niveles de gobierno como motores del cambio institucional. Es necesario justificar la importancia de estudiar el desarrollo de las instituciones educativas municipales desde una perspectiva empírica y lo más omnicompreensiva

posible para aportar una visión renovada de la eclosión de los gobiernos locales en política educativa. Como reconocen Jakobi, Martens y Wolf (Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010c), la perspectiva de la Ciencia Política en el análisis de la educación no es tan evidente como se podría pensar a primera vista. No existe, más allá de la especialidad de las políticas públicas, ninguna otra disciplina específica que trate de forma, más o menos habitual, la educación. Sin embargo, “(...) *institutional theory becomes useful in educational research when it attends to institutionalization as a political process, when it specifies the mechanisms that drive this process, and when it considers how institutionalization affects both the organization and the conduct of schooling*” (Bidwell, 2006:33).

### 1.1 Educación y Ciencia Política.

Que la educación es un concepto holístico no es novedad alguna<sup>5</sup>. Esta realidad tan amplia y compleja tiene su correlato inmediato en las múltiples aproximaciones, ámbitos científicos, y teorías sociales que la estudian. En este sentido, basta con realizar una búsqueda simple en internet para percatarse de la dificultad y, esta vez sí, inconmensurabilidad cibernética del ámbito educativo. Los distintos conceptos ligados a la educación tienen una presencia muy remarcable en la red. Esta tabla no es más que un indicador, poco científico, del impacto que un concepto puede tener en la vida real. Se parte de la premisa que se puede, en cierta forma, calibrar la importancia de un concepto o tema siguiendo su trazo en el ciberespacio<sup>6</sup>, así como los múltiples trabajos relacionados con las nuevas tecnologías de la información.

---

<sup>5</sup> Feyerabend ya alertaba de la inconmensurabilidad de los conceptos sociales, puesto que están impregnados de contexto, de cultura, de historia, en definitiva elementos que aumentan la dificultad de su análisis (Feyerabend, 1984).

<sup>6</sup> Se comienzan a elaborar estudios a base de analizar el impacto de determinados conceptos en la red sobre la realidad. Sobradamente conocidos son los trabajos de Manuel Castells, o Joan Subirats donde se estudian los impactos de internet sobre la política, la economía, las relaciones sociales y los medios de comunicación.



Tabla 1.1. Búsquedas en Google de conceptos clave.

Concepto buscado	Google.es	Google.fr	Google scholar
Educación	371.000.000 (0,30'')	2.990.000,000 (0.24'')	1.580.000 (0,18 '')
Política educativa	7.030.000 (0,21'')	3.490.000 (0.43'')	382.000 (0,08'')
Política educativa local	2.300.000 (0,29'')	1.550.000 (0.19'')	77.300 (0,17'')

Fuente: elaboración propia el 6/4/2012

Parece relevante notar que se trata de un concepto de amplio impacto, aunque comparar los números absolutos entre ellos no es importante, puesto que dependen en parte de la presencia de una determinada lengua en la red y del lugar físico desde donde se realiza la búsqueda. Sin embargo, otra búsqueda básica, pero mucho más relevante, entre las principales publicaciones científicas -revistas- de mayor presencia en las distintas disciplinas<sup>7</sup>, también nos alerta de la pluralidad de enfoques y aproximaciones existentes. La búsqueda se ciñe a las 4 primeras revistas que incluyen el término educación en el título para las entradas en Ciencia Política, Educación, Sociología y Economía, y se han descartado las revistas más específicas o relacionadas con ciencias "exactas"<sup>8</sup>

Tabla 1.2. Principales revistas de educación según disciplina científica.

Disciplina	Nombre de la revista	Impacto	Ranking
Educación	<i>Education researcher</i>	3,774	1
Educación	<i>Review of education research</i>	3,127	2
Educación	<i>American educational research</i>	2,479	7
Educación	<i>Educational evaluation and policy analysis</i>	1,919	14
Educación	<i>Review of research in education</i>	1,909	15
Sociología	<i>Sociology of education</i>	1,344	36
Economía	<i>Economics of education review</i>	1,066	100
Sociología	<i>British journal of sociology of education</i>	0,775	64
Economía	<i>Journal of economic education</i>	0,35	230

Fuente: elaboración propia a partir del Journal Citation Reports .

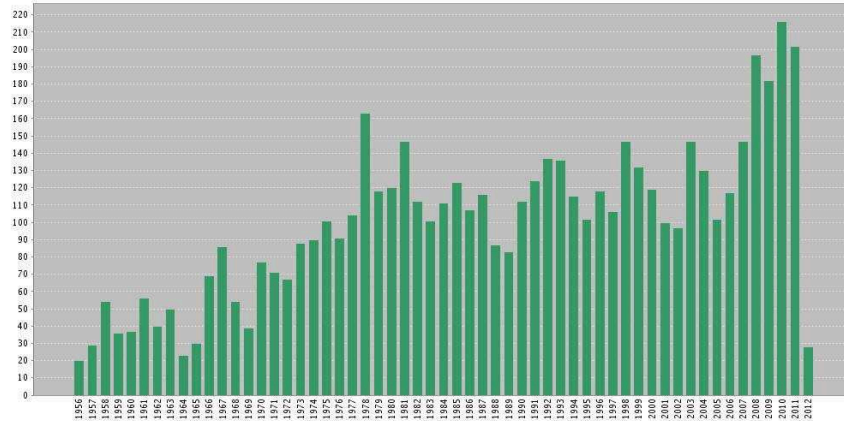
La primera "sorpresa" es que entre las 140 revistas de Ciencia Política indexadas, ninguna está dedicada específicamente a la educación. En Economía y en Sociología sí

<sup>7</sup> Según consta en la Social Sciences Citation Index en la Web of Science a fecha 6/4/2012. Consultable en: [http://wokinfo.com/products\\_tools/multidisciplinary/webofscience/ssci/](http://wokinfo.com/products_tools/multidisciplinary/webofscience/ssci/)

<sup>8</sup> Del estilo: *Internet and Higher Education, Health Education Research, Australasian Journal of Educational Technology o Journal of research in Mathematics Education*).

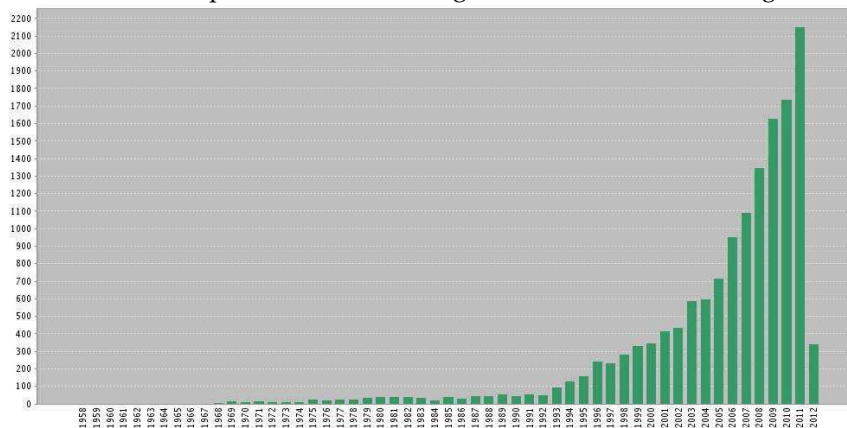
que se encuentran al menos dos, relativamente bien posicionadas, pero con índices de impacto relativamente bajos. Sin embargo, si se analiza el número de artículos publicados por año que incluyen los términos Ciencia Política y Educación en la *Social Sciences Citation Index* en la *Web of Science*, se observa un creciente interés por esta relación.

Gráfico 1.1. Número de artículos por año 1956-2012 según SCII Web of Knowledge:



Fuente: extraído de SCII

Gráfico 1.2. Número de citas por año 1958-2012 según SCII Web of Knowledge:



Fuente: extraído de SCII

De todos estos datos tan sólo cabe destacar la paradoja de la efectiva expansión del fenómeno educativo a una gran cantidad de disciplinas de las ciencias sociales, específicamente a la Ciencia Política, y su progresivo crecimiento como objeto de estudio de la misma, sin conseguir consolidarse académicamente en forma de revista especializada y específica.

### 1.1.1 Las dificultades de la Ciencia Política en relación con la educación.

Algunos autores alertan de los peligros que pueden implicar la transformación de los contornos identitarios propios de la disciplina si ésta a causa de la multidisciplinariedad, entendida como la vulgarización y la pérdida de especificidad (Pasquino, 1988; G. Sartori, 2005)<sup>9</sup>. Sin embargo, otros autores como Laitin (Laitin, 2005) responden precisamente destacando la versatilidad y el carácter abierto de las Ciencias Políticas en el análisis de los fenómenos políticos.

“Las contribuciones de la ciencia política como disciplina a menudo se pasan por alto, porque la disciplina no tiene un núcleo teórico aceptado, como la física o la economía; o porque no tiene un método consensuado, como las ciencias experimentales de la biología y la psicología. Pero lo que distingue a la ciencia política como una disciplina es su enfoque consecuencialista sobre ciertos resultados políticos —justicia, representación, orden, democracia— y su intento por abordar las preguntas normativas, analíticas y empíricas planteadas para entender esos resultados”. (Laitin, 2005). O por ejemplo Sidney Verba, que en un artículo en que también repasa su carrera académica, destaca que una de las principales características de la Ciencia Política es que bebe constantemente de la evolución y la interrelación entre las distintas ciencias sociales y que posee una gran ductilidad para adaptarse a todas ellas (Verba, 2011).

Profundizando en esta postura, y específicamente para las políticas educativas, Van Zanten destaca que la política educativa se estudia desde múltiples vertientes y que, en realidad, no existe un único método para analizar el cambio y la articulación de las diferentes aristas de la educación (van Zanten, 2005). El análisis de las políticas

---

<sup>9</sup> Sartori se refiere a la importancia que tuvo el paso de los “viejos” estudios políticos a la “nueva” Ciencia Política, que pretendía precisamente conseguir una ciencia autónoma del derecho, con un lenguaje propio y una metodología específica. Hecho que se ve alterado de nuevo, según su opinión, por la adopción de técnicas cuantitativas basadas en el conductismo que olvida las instituciones y privilegia la descripción por encima de la explicación.

públicas es el que ella considera “por naturaleza”<sup>10</sup> propio de la Ciencia Política en el campo educativo, puesto que permite analizar tanto el papel de los actores, como el de las estructuras institucionales como el de las interdependencias entre niveles de gobierno. Van Zanten (2005) también sostiene que reducir una ciencia social a estudiar determinados objetos y con metodologías exclusivas es una reducción imperdonable e inútil, puesto que los fenómenos sociales se caracterizan por ser complejos, cambiantes e interrelacionados entre ellos.

Efectivamente, existe una pluralidad de enfoques posibles desde las distintas ciencias sociales. Empezando por las ciencias de la educación, la metodología de las ciencias sociales, la pedagogía, la psicología, la historia y la filosofía hasta llegar a la Ciencia Política, que ha tenido dificultades para encontrar su lugar en el mundo educativo (Enders, 2010; Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010c).

### 1.1.2 La especificidad de algunas aproximaciones cercanas.

De las múltiples aproximaciones posibles al fenómeno educativo es destacable que buena parte de ellas han tratado temas “propios” de la Ciencia Política, sin estar orientadas ni utilizan los marcos de análisis que caracterizan a la Ciencia Política (Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010b). Por ejemplo, las ciencias de la educación son eminentemente aplicadas (instrumentales), centradas en el espacio educativo formal, y muy marcadas normativamente<sup>11</sup>: *“La pédagogie n’est pas de l’éducation [...] Son rôle n’est pas de se substituer à la pratique, mais de la guider, de l’éclairer, de l’aider”* (Durkheim, 1993:85). Sin embargo, los intercambios entre Pedagogía, Sociología e incluso Ciencia Política ha sido constantes e intensos, pero la relación profesional entre pedagogos y sociólogos, no muy fraterna. Ha sido asimétrica: de mayor interés y penetración de los

---

<sup>10</sup> Las comillas enfatizan el sentido de las palabras de Van Zanten.

<sup>11</sup> Durkheim destacaba, por ejemplo, que la pedagogía básicamente refleja el estado de una sociedad en un momento determinado, y que su misión fundamenta el es la de hacer aflorar las tendencias del futuro, así como los ideales a perseguir. En este sentido, muchas veces es complicado falsar muchas de las afirmaciones provenientes de disciplinas educativas, puesto que están fuertemente impregnadas de una potente carga ideológica. En un sentido weberiano, no son disciplinas científicas puesto que tienden a explicitar enunciados filosófico-normativos, más que explicaciones basadas en aproximaciones racionales y empíricas

pedagogos en la sociología que de los sociólogos en los temas centrales de la educación (Bru, 2006; Houssaye y Abernot, 1996) .

De la psicología cabe destacar que la revolución conductista de la Ciencia Política, nacida en la Universidad de Chicago a principios de siglo XX, se basaba, en parte, en aproximaciones técnico-metodológicas de la Psicología para cambiar la forma de entender la disciplina (Falter, 2011). Así, la psicología es una disciplina que es metodológica y empíricamente muy cercana a la Ciencia Política de buena parte de la segunda mitad del siglo XX, sobretodo en relación con los estudios del comportamiento político individual y de grupos.

Efectivamente, existe un numeroso grupo de ciencias sociales que tratan la educación sin ser su objeto de estudio principal. Las ciencias sociales como la Sociología, Derecho, Psicología, Ciencia Política, Historia, Economía, Filosofía contienen estudios específicos que las relacionan con el hecho educativo. Sin embargo, para estas disciplinas la relación de los individuos y colectivos con el ámbito educativo no es su principal *raison d'être*. Por ello es posible hablar de una Sociología de la Educación, una Historia de la Educación, de la Economía de la Educación y una Filosofía de la Educación<sup>12</sup>. Todas aquellas disciplinas que estudian los fenómenos sociales, pueden integrarse para realizar estudios que nutren el campo de las ciencias de la educación. Todas ellas guardan una cierta especificidad que las distingue a las unas de las otras.

En relación con el análisis jurídico de la educación cabe destacar que es un análisis estático que básicamente se ocupa de estudiar la norma de forma relativamente autónoma, sin tomar demasiado en cuenta otros factores de su entorno. Capo destaca que la diferencia entre Derecho y Ciencia Política nace precisamente por la incapacidad del primero de tomar en cuenta hasta cinco fenómenos que acompañan al hecho

---

<sup>12</sup> Nótese que no hay referencia a la Ciencia Política. Uno de los principales problemas es de denominación. Si la Sociología que estudia la educación es Sociología de la educación y correlativamente Economía de la educación, Filosofía de la educación... ¿Cómo llamamos a la Ciencia Política que se encarga de la educación? *Política de la Educación* parece demasiado centrado en el *politics*, *Política educativa* parece demasiado *policy*, Educación política suena a doctrinamiento, ¿Ciencia Política de la educación? Parece una mezcla poco inteligible.

jurídico, y que son la esencia misma de la Ciencia Política: historicidad, intersubjetividad, conflictividad, organización y rendimiento (Capo Giol, 1990). Sin embargo, la disciplina jurídica es fundamental para entender y delimitar correctamente las instituciones, sus competencias, límites y objetos. También es fundamental porque permite a los politólogos establecer comparaciones y tener un patrón de referencia constante. Las normas son instituciones y por lo tanto, un análisis jurídico riguroso y completo de la realidad estudiada, acostumbra a ser la mejor base de partida posible. En este sentido, las relaciones entre Derecho y Ciencia Política en España eran tan intensas que, en un inicio, incluso se decía que la segunda era "un eficaz instrumento auxiliar del Derecho Constitucional"; paradójicamente, la Ciencia Política encuentra su propia entidad precisamente cuando se desmarca del Derecho y se acoge a otras disciplinas de las ciencias sociales como: la Sociología, la Economía y la Antropología (Capo Giol, 1990).

También la Economía tiene su propia disciplina específica que estudia la educación: la Economía de la Educación. Concebida como una rama especializada de la economía, o como un auxiliar de las Ciencias de la Educación, se dedica a analizar principalmente la demanda en educación y las relaciones entre formación y crecimiento económico (Blaug, 1985; Eicher, 1988). El aumento de las tensiones presupuestarias han impulsado la realización de investigaciones relativas a la asignación óptima de recursos, y el aumento del paro ha generado la necesidad de estudiar las relaciones entre formación y empleo (Eicher, 1988). En general, esta disciplina se ha dedicado a estudiar las relaciones entre estructuras político-económicas y gasto público en educación (Calero Martínez y Bonal, 1999; Calero Martínez y Centro de Investigación y Documentación Educativa, 2006; Escardíbul Ferrà, Waisgrais, Mediavilla, Calero Martínez, y Centro de Investigación y Documentación Educativa, 2007).

### 1.1.3 La especificidad de la Ciencia Política en la educación.

La Ciencia Política es el estudio del poder y los mecanismos mediante los cuales éste opera<sup>13</sup>. Por ello, la política se define normalmente como un poder específico, ejercido por una institución (Estado, gobierno, clase dirigente) que tiene la consideración de legítima (Badie, Berg-Schlosser, y Morlino, 2011). Estado (entendido como aparato gubernamental) y poder son los dos pilares de la Ciencia Política, puesto que son los dos elementos que vehiculan la transformación de las sociedades y los sistemas políticos. Así, son fundamentales para la Ciencia Política las disciplinas “hermanas” como: la Historia, el Derecho, la Sociología y la Economía, entre otras (Badie et al., 2011; Capo Giol, 1990; G. King, Verba, y Keohane, 1994; G. Sartori, 2005; G. Sartori, 1984; Verba, 2011). Así, los pilares epistemológicos de la disciplina se basan en: su multidimensionalidad y su carácter multinivel, su carácter maleable y su sistemismo (Badie et al., 2011).

Además, el proceso de razonamiento de la Ciencia Política destaca por relacionar una situación estructural concreta (nivel macro) con las percepciones individuales y subjetivas de los actores (nivel micro), que se trasladan en acciones concretas. Es decir, se parte del análisis macro -a través del estudio del entorno, de la lógica de la situación- para analizar posteriormente los actores (nivel micro). Posteriormente se seleccionan los casos relevantes y las metodologías a utilizar para explicar el cambio en los comportamientos, para acabar “remontando” de nuevo hacia una explicación donde se agregan las evidencias empíricas y los datos analizados para poder ofrecer una explicación al fenómeno.

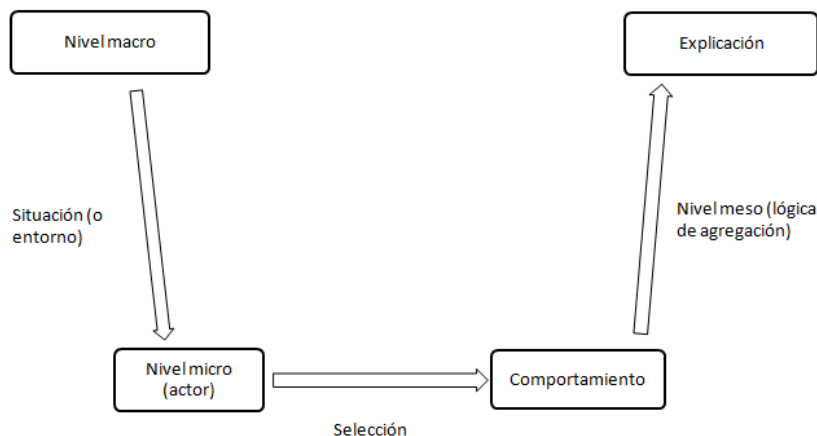
A pesar de los múltiples estadios de la investigación posibles, en Ciencia Política, es plausible concluir que las mejores teorías son “medium range”, es decir, aquellas situadas de forma precisa en el espacio y en el tiempo y que se inician con un

---

<sup>13</sup> Del poder de Weber -como habilidad de conseguir los propios intereses contra la voluntad de alguien, es decir, como coerción y legitimidad- o del poder de Dahl, Charles Wright Mills, Lukes o Balrach y Baratz, que no se relacionan directamente con la coerción sino más bien con la capacidad de gestionar el poder de formas mucho más sutiles que el uso de la violencia o la intimidación directas.

fenómeno empírico, que después de ser analizado permite crear declaraciones de carácter general que pueden ser verificados por los datos (Merton y Bunge, 2002).

Figura 1.1. Relaciones entre niveles de análisis



Fuente: elaboración propia a partir de Coleman (1990) y Esser (1993) en (Badie et al., 2011)

Así, es problemática es la relación entre Ciencia Política y Educación, puesto que el ángulo de entrada no es evidente. No existe una denominación propia relativa a la especificidad educativa en Ciencia Política, aparentemente no hay un objeto específico, más allá del análisis de políticas públicas, y no se ha consolidado un corpus teórico propio (Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010b). La educación puede ser un campo de estudio importante para la Ciencia Política puesto que sus implicaciones políticas no son menores. La gran pregunta a la que puede responder mejor que nadie la Ciencia Política es la de: ¿Cómo se puede gobernar el sistema educativo? (Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010b). Esta pregunta tiene ramificaciones muy diversas: liga directamente la educación a la actividad del Estado, y específicamente alude al diseño institucional de la educación en un momento y territorio específicos. Esta pregunta puede incluir también el estudio de las relaciones entre los distintos niveles y sus efectos en el conjunto del sistema.

Los cambios que está sufriendo la educación (principalmente la europea) se dirigen en dos sentidos complementarios: internacionalización y privatización (Handler, 1996; Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010b). Por internacionalización en educación se



entiende la aparición de actores internacionales que afectan decisivamente en el proceso de definición de las políticas educativas<sup>14</sup>. Como privatización se entiende el abandono del Estado de determinadas tareas para introducir criterios más orientados al mercado en la provisión de servicios educativos. Existe, sin embargo, un tercer factor de cambio fundamental: la descentralización educativa. El debate para establecer el nivel de gobierno que debe regular el sistema educativo es un debate político y de diseño institucional que es constante desde hace una veintena de años, tanto a nivel de la educación como del gobierno en general<sup>15</sup>. Este es un debate que puede ser netamente institucional, de diseño de arquitecturas jurídico-políticas y de sistemas de prestación del servicio educativo que es uno de los dominios “fuertes” de la Ciencia Política.

Además, si aceptamos la evolución de los sistemas de gobierno hacia modelos menos jerárquicos, con distintas arenas de decisión y definitivamente multinivel, parece lógico analizar las dinámicas de cambio y las condiciones bajo las que este cambio tiene lugar.

En la obra *Education in political science. Discovering a neglected field* (Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010b), se proponen tres disciplinas fundamentales de la Ciencia Política para analizar la educación: política comparada, políticas públicas y administración pública y relaciones internacionales. En cualquier caso, la investigación en educación desde la Ciencia Política se debe nutrir de las demás disciplinas para poder responder más adecuadamente a las preguntas que se formulen (R. Dale, 2000; Enders, 2010)<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> El ejemplo más claro lo encontramos en el proceso de convergencia de los sistemas de educación superior europeos, mediante el plan de Bolonia, ideado en buena medida en la UE, la OCDE y la UNESCO, o los exámenes PISA, como motor comparativo de resultados. Para no mencionar los programas educativos dirigidos al tercer mundo por el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

<sup>15</sup> Como por ejemplo en materia educativa: Fusarelli, 1999; Segal y Jay, 1997; Bolívar Botía y Pereyra, 1996; Bonal, 2005; Fiske, 1996; Florestal y Cooper, 1997; Gairín Sallán, 2005; Gallego Calderón, Gomà, Subirats, y Adelantado, 2003; Hankla y Downs, 2010; J. Jordana, 2003; Legrand, 2004; Thoenig, 1996; Welsh y McGinn, 1999.

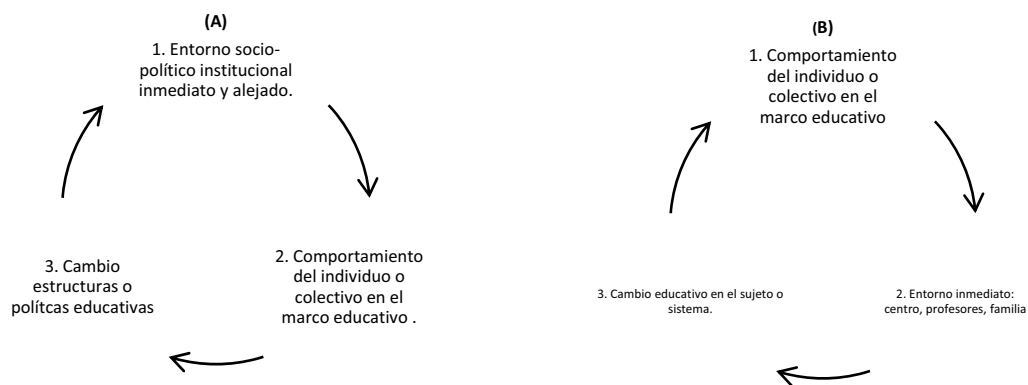
<sup>16</sup> Un ejemplo de pregunta clásica de la Ciencia Política que sin embargo sólo puede ser contestada teniendo en cuenta variables provenientes de otras disciplinas es: “*who gets taught what, how and under which circumstances? How, by whom and through what structures, institutions and processes are these things*”

### 1.1.4 Determinantes de la Ciencia Política y la educación.

Las ciencias sociales toman como punto de partida un momento político-institucional concreto que genera un impacto en los actores, sean individuales o colectivos, que afecta decisivamente al cambio o evolución en las estructuras o políticas (en este caso, educativas) (Peters, 2005a). Las diferencias entre la Ciencia Política y las demás disciplinas educativas radican en su distinta lógica de funcionamiento. Ambas pretenden explicar el cambio, las educativas en los sujetos o en los sistemas docentes y las ciencias sociales los cambios en las estructuras e instituciones que es provocado por el comportamiento –intencional o no- de los actores.

En ambos casos se trata de un ciclo o sistema que se retroalimenta<sup>17</sup>, puesto que una vez estudiado el cambio educativo o el cambio en el comportamiento de los individuos, el ciclo puede volver a comenzar.

Figura 1.2 Objeto de estudio y ciclos de razonamiento en las ciencias sociales (A) y las educativas (B).



Fuente: Elaboración propia

Por ejemplo, ante un mismo hecho, el fracaso escolar de un adolescente, se encuentran multitud de aproximaciones y explicaciones determinadas por la disciplina que lo estudie. Así, la sociología no analiza el fracaso escolar en relación con las características

---

*defined, governed, organized and managed? What are the relations between education and other social institutions, especially the family and the labor market? In whose interest are these arrangements and what are their social and individual consequences?" (R. Dale, 2000:92).*

<sup>17</sup> En el sentido de Easton en *A Systems analysis of political life* (Easton, 1965).

individuales de las personas –como haría la pedagogía o la didáctica-, sino que mira el juego de relaciones del sistema social, analiza cómo la institución escolar es producida por grupos sociales en concreto y como éstos configuran esta institución (Fernández Palomares y Casal i Bataller, 2003). Correlativamente, la historia de la educación se focalizará en la evolución institucional de la escuela y sus raíces históricas para comprender por qué ese adolescente fracasa en un marco determinado y de donde vienen los conceptos útiles para el análisis. La economía de la educación explicará cómo se han distribuido, para ese caso en concreto, la cantidad de recursos monetarios y en especie públicos o privados que ha recibido el adolescente, como se han gastado en relación con el beneficio obtenido por el adolescente y el entorno económico y que he efectos futuros esperables se pueden desprender de ese gasto. El derecho se ocupará de establecer cuál es la división competencial y las normas aplicables al caso, para poder proponer lecturas alternativas o soluciones jurídicas posibles ante la disfunción observada. Finalmente la Ciencia Política se interesaría por el contenido de las políticas, las estructuras políticas que han determinado las mismas, el diseño del sistema educativo... entre muchas otras que nos explicarían porqué ese adolescente ha fracasado.

Nótese que todas ellas ofrecen respuesta a un mismo cuestionamiento pero que enfatizan las respuestas en función de su objeto de estudio principal. El problema de las ciencias sociales es precisamente este: comparten un mismo objeto pero las aproximaciones son diversas. Ello provoca que todas las respuestas a la pregunta inicial (¿Por qué fracasa el adolescente?) sean todas “verdaderas” pero que ninguna explique por si misma toda la “verdad”, ni sea capaz de establecer una ley universal que dé respuesta a esa pregunta. Encontramos respuestas que todas son validas o ninguna puede ser válida por sí sola.

Ésta es también la gran diferencia de las ciencias sociales respecto de las ciencias puras, que sí pueden ofrecer cada una de ellas una respuesta propia y específica a un objeto de estudio. Los análisis de las instituciones educativas y sus efectos en los individuos y en otras instituciones, aparecen como los más específicos de la Ciencia

Política: *“Education policy is an important field of study for political science, since the value of education for individual and collective progress is mostly uncontested, the political aim of ensuring education is common to many of today’s countries and political actors. Thus the question is less whether to promote education but rather how to govern it, linking the subject directly to questions of political action and state activity”* (Jakobi, Martens, y Dieter Wolf, 2010c:7). Así, una de sus principales tareas es explorar los procesos de institucionalización, más que la estabilidad de lo instituido (Bidwell, 2006).

### **1.2 Neoinstitucionalismo y cambio institucional.**

Las instituciones están en el corazón del estudio de la Ciencia Política. Las instituciones, cualquiera sea la definición que se tome, modulan el comportamiento de los actores, facilitan la “predictibilidad” de las actuaciones reduciendo el peso de las incertidumbres, y condicionan el entorno en el que los actores se relacionan (Immergut, 1998; Immergut, 2011; March y Olsen, 1984; March y Olsen, 1990a; North, 1990; Peters, 2005a; V. A. Schmidt, 2011; Thoenig y Crozier, 1975; Thoenig, 2006b). En este sentido, el cambio -sea organizacional, social o individual-, está profundamente enraizado en el estudio de las instituciones. Su estudio ha sido abordado desde múltiples perspectivas: algunas para explicar estrictamente el cambio y la evolución, otras para explicar la permanencia y la estabilidad y otras para explicar los motivos de su diseño y los factores individuales o colectivos que lo determinan (Goodin, 1996; March y Olsen, 2006a).

Las instituciones incluyen la totalidad de formas y estructuras sociales que se pueden establecer por ley o costumbre y que afectan al comportamiento de los individuos y de s mismas instituciones (Immergut, 1998; Immergut, 2011). Autores como Peters (2005) o Lagroye y Offerlé (2010) detallan los aspectos más relevantes en

relación con el estudio de las instituciones hoy<sup>18</sup>, pero para este trabajo analizo los aspectos relacionados con:

1. el cambio en las instituciones (estructuras<sup>19</sup>) y su naturaleza endógena y/o exógena,
2. los patrones de relación que explican estos cambios (individuales, estructurales...), y
3. el diseño institucional que emerge y los efectos que este nuevo diseño institucional comporta en los gobiernos locales y en sus políticas educativas.

El punto de partida de esta tesis es que la evolución de los gobiernos locales en educación está íntimamente ligada a las condiciones estructurales de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, sus relaciones interinstitucionales importan, y se asume que el comportamiento de ambos niveles de gobierno puede explicar una buena parte de la evolución institucional. Sostengo que esta evolución es posible trazarla empíricamente a través del marco de análisis del cambio neo-institucionalista.

En las interdependencias institucionales que se establecen entre gobiernos locales y sus respectivos centros políticos se encuentra una manifestación netamente institucional de interdependencias, a la vez políticas y jurídicas, que permiten a ambos niveles de gobierno obtener determinados *resultados* y que implica también determinadas *servidumbres*. Por resultados entiendo la capacidad de prestar

---

<sup>18</sup> Peters (Peters, 2000a; Peters, 2005a) pone de manifiesto hasta nueve preguntas fundamentales para entender lo que se consideran los temas más relevantes actualmente del neoinstitucionalismo. Este autor destaca como preguntas de investigación fundamentales: ¿Qué es una institución para cada una de las distintas corrientes?, ¿Cómo se forman las instituciones?, ¿Cómo interactúan instituciones e individuos?, ¿Se pueden falsar las explicaciones del comportamiento institucional?, ¿Cuáles son los límites de la aproximación institucional?, ¿Cómo se diseñan las instituciones?, ¿Cómo funcionan efectivamente las instituciones? Y, finalmente ¿Qué es una “buena” institución? Por otro lado, Lagroye y Offerlé (Lagroye y Offerlé, 2010b) establecen hasta cuatro aspectos fundamentales en el estudio de las instituciones: la diferenciación académica entre las distintas corrientes de análisis, la aparición (o creación) institucional, la producción de efectos (la institucionalización) y la capacidad de las instituciones de afectar a las conductas individuales.

<sup>19</sup> Para esta tesis, se considera el concepto estructura desde un punto de vista de la Ciencia Política clásica: estructura como gobierno, como forma de ejercicio del poder político establecido legalmente y que toma una forma concreta y determinada. Específicamente, la tesis se refiere a las estructuras municipales, y también a las interrelaciones legalmente establecidas entre niveles de gobierno (convenios y contratos).

políticas, la capacidad a la vez económica y política de asignar unos medios – materiales, humanos, económicos, de significado-, a unas finalidades. Por servidumbres entendiendo todas aquellas sedimentaciones y efectos institucionales, sociales, económicos y políticos que se establecen a partir de la firma del convenio o contrato. Así, esta dualidad *capacidad-servidumbre*, nacida de las interdependencias institucionales, se convierte en una constante de la tesis<sup>20</sup>. La primera premisa a tener en cuenta es que toda interdependencia institucional representa una relación de doble significado: obtención de recursos y establecimiento de dependencias.

La tesis busca explicar cómo opera el cambio institucional observado, y porqué los municipios y su centro político se comportan como se comportan. Se pueden identificar patrones de intencionalidad político-institucional que nos expliquen por qué se ha optado por un modelo u otro. Sin embargo, no se entiende exclusivamente que las relaciones entre niveles de gobierno funcionan desde un punto de vista político (*politics*), sino que existe una determinada (y determinable) intencionalidad en el movimiento y orientación del conjunto del sistema, que en parte se explica por *politics*, pero no solamente.

Si no se advierte específicamente lo contrario, se trata a la institución a la vez como un elemento formal (en este caso los distintos niveles de gobierno y las políticas educativas municipales) pero también informal (las relaciones entre ellas y los individuos que las “hacen existir”), así pues se utiliza indistintamente el término institución y organización<sup>21</sup>; Por otro lado, se parte de una perspectiva de análisis abierta, y no se renuncia a realizar la investigación utilizando diversas aproximaciones del neoinstitucionalismo, según las particularidades y especificidades de cada concepto

---

<sup>20</sup> En el capítulo 2 se profundiza en esta idea, surgida de los conceptos clásicos de las relaciones intergubernamentales, e inspirada por la dualidad clásica jerarquía-autonomía.

<sup>21</sup> A pesar de la potencial conflictividad de la decisión, se asume que para el estudio de los gobiernos locales y de sus relaciones con el centro político, ambos conceptos reflejan suficientemente la dualidad que representa tratar estructuras y a la vez comportamientos dentro de estas estructuras. En este sentido, se sigue la distinción básica de North que establece que organizaciones son “groups of individuals bound by some common purpose to achieve objectives”, mientras que instituciones son “the rules of the game” (North, 1990). Así se entiende en esta tesis que los gobiernos locales no se pueden entender sin las personas que los conforman, ni las actitudes de estas personas se pueden entender sin la estructura que las arropa.

analizado<sup>22</sup>. Además, si no se especifica lo contrario, cuando me refiero a gobiernos locales me refiero a los gobiernos locales tanto catalanes como franceses; cuando me refiero al “centro político”, me refiero al Estado en Francia y a la Generalitat en Cataluña. A todos estos niveles de gobierno se les considera como instituciones formales (Peters, 2005a; H. Wolman, 1995). También se consideran instituciones formales las relaciones establecidas entre ambos niveles de gobierno, puesto que se trata en todos los casos de inscripciones legales de acuerdos de naturaleza política (convenios y contratos). Así, salvo especificaciones, las asunciones teóricas de la tesis y su ejemplificación pueden ser referidas a ambas realidades, la catalana y la francesa.

### 1.2.1 El viejo y el nuevo institucionalismo.

El interés por las instituciones políticas no es nuevo. Desde Platón, Aristóteles, Locke o los “Papeles del Federalista”, estudiosos de las manifestaciones políticas han buscado explicar el funcionamiento de las estructuras y formas de gobierno que han permitido tomar decisiones públicas en un marco determinado. A estas estructuras se les asignaba, prácticamente de forma automática, un poder específico que les permitía operar en una sociedad en concreto. Así, los primeros estudios politológicos, se basaban en el estudio del poder inserto en las estructuras políticas, en las instituciones creadas por los hombres para su gobierno. Esta perspectiva olvidaba profundamente, sin embargo, el papel de los individuos en las instituciones, por un lado, y no profundizaba en una metodología propia y científica, por otro.

Posteriormente, una revolución metodológica tuvo lugar en la disciplina. Después de la segunda guerra mundial se constata que los métodos necesarios para hacer verdaderos progresos de naturaleza científica pasaban por tomar prestados conceptos provenientes de las ciencias “duras” o naturales. Además, se consideró que el papel de los individuos, como factores decisivos para comprender el comportamiento político

---

<sup>22</sup> De hecho esta es la postura académica y de investigación que sostiene Peter Hall en una de sus últimas aportaciones, donde destaca la necesidad y utilidad de conjugar específicamente los tres neoinstitucionalismo para analizar la realidad institucional en las mejores condiciones (P. Hall, 2010).

real, era fundamental y había sido olvidado hasta el momento. La revolución conductista marca la vía de querer explicar comportamientos individuales y siempre a través de metodologías cuantitativas lo más científicas posibles.

Como tercera reacción, una nueva ola de estudiosos que querían recuperar las instituciones se impuso en la disciplina. Las anteriores aproximaciones dejaron, sin embargo, posos duraderos. Así, de los viejos institucionalistas se conserva el interés por las instituciones políticas y de los conductistas se conservan el rigor metodológico y el hecho de querer explicar los comportamientos, para fundar el neoinstitucionalismo.

El institucionalismo antiguo se basaba en el estudio de las instituciones mediante el análisis de *“the historical evolution of formal-legal institutions and the ideas embedded in them”* (R. A. W. Rhodes, 2006) Esta aproximación a una proto-ciencia política estaba entonces extremadamente ligada a elementos estáticos, legal racionales y a-subjetivos (entendido el concepto como poco sensible a las conductas y comportamientos de los individuos que están en contacto con las instituciones), además de filosófico-normativos, puesto que una de las grandes preocupaciones de estas corrientes era la búsqueda de la óptima forma de gobierno (Peters, 2005a).

Posteriormente, en el período inmediatamente siguiente a la segunda guerra mundial, la revolución behaviorista se expandió por la mayoría de las ciencias sociales. El conductismo apartó temporalmente el estudio institucional de la mayoría de trabajos académicos, relegándolo a los estudios jurídicos e históricos. En Psicología Skinner, en Sociología Talcott Parsons y en Ciencia Política Robert Dahl, son sólo algunos ejemplos de la nueva orientación de las ciencias sociales<sup>23</sup>.

La revolución conductista as aproximaciones es un intento de dirigir la Ciencia Política hacía las ciencias naturales (Falter, 2011). El conductismo es un movimiento

---

<sup>23</sup> Skinner estudió estímulos y respuestas condicionadas, Parsons el movimiento universal de las sociedades desde un punto de vista del estructural funcionalismo, y Robert Dahl se esforzó en comprender el comportamiento de los votantes y los grupos de interés.



marcadamente empirista que enfatiza: la explicación, la predicción, la verificabilidad y la necesidad de cuantificar<sup>24</sup>. El conductismo entiende los cuatro anteriores enunciados como la base de todo trabajo que se quiera científico.

En este sentido, los trabajos clásicos de Merriam o Lasswell, en el marco de la Escuela de Chicago, pusieron de manifiesto la necesidad de utilizar métodos empíricos de investigación para establecer una verdadera identidad específica a la Ciencia Política. Originalmente el conductismo fue un movimiento de protesta académico que reaccionaba al carácter “poco científico” de la Ciencia Política tradicional. Se consideraba que, en comparación con la Sociología o la Economía, la vieja Ciencia Política no permitía la acumulación de conocimiento ni la deseable cooperación científica en pos de una ciencia común.

Sin embargo, al lado de esta (r)evolución metodológica, también se dio una evolución en términos de aprehensión de los objetos de investigación. Los objetos bascularon fuertemente hacia los comportamientos humanos y grupales. Se parte de la premisa fundamental de que para explicar cómo se comportan las instituciones hay que explicar los comportamientos individuales. Así, el poder no se encuentra en las estructuras, sino más bien en los individuos.

En el conductismo, el centro de las investigaciones fue el análisis de los procesos de *decision-making*, donde el individuo servía de base para recoger los datos que se construían en buena medida a partir de él (Chalmers, 1993; R. A. Dahl, 1961; Falter, 2011). El actor individual, el grupo y en menor medida la institución o el sistema político, eran el sujeto a partir del cual se erigía toda la arquitectura de la investigación. Así, autores como Herbert Simon para los procesos de decisión, Eulau y Truman para los grupos de interés y roles políticos, Laswell y Kaplan en el concepto de poder marcaron el camino de toda una generación de politólogos, especialmente americanos.

---

<sup>24</sup> El conductismo buscaba parecerse en los métodos y en las explicaciones a las ciencias duras, y generó un impacto intenso y duradero en todas las ciencias sociales (R. A. Dahl, 1961).

Para el conductismo era fundamental que las ciencias sociales se limitaran a los factores que pueden ser medidos, contados, comparados y analizados. Esto significa que es necesario estudiar los comportamientos que se pueden medir (por ejemplo, la posición social o económica, las actitudes, los votos) y no tanto las instituciones, que, casi por definición, son únicas e intangibles (Steinmo, 2008). El conductismo consideró que las ciencias sociales eran una ciencia menor de edad.

Finalmente, el neoinstitucionalismo nace como reacción a los dos anteriores corrientes, aunque más específicamente contra el conductismo. Respecto del viejo institucionalismo reacciona ante su tendencia a la descripción y la normatividad en sus trabajos, así como su carácter marcadamente pre-científico (Freymond, 2010; March y Olsen, 1984; B. Rothstein, 1998; Steinmo, Thelen, y Longstreth, 1992). Del conductismo y la elección racional, rehusaba su funcionalismo y reduccionismo (March y Olsen, 1984). El neoinstitucionalismo apareció entonces como un intento de recuperar las principales virtudes del primer institucionalismo y a la vez de superar las limitaciones presentes en el análisis conductista<sup>25</sup>. Para los neoinstitucionalistas, el conductismo “olvida” el potente modulador del cambio y la conducta que representan las instituciones, las normas y las reglas. La tendencia a reducir la explicación de los procesos políticos a las variables sociales, económicas o culturales significaba que las formas institucionales y organizaciones de la vida política apenas tenían efectos (March y Olsen, 1984). La principal crítica se dirigía hacia el hecho de que las asunciones individualistas no podían agregar los valores fundamentales y la naturaleza colectiva de la mayoría de actividades políticas.

En un trabajo seminal que intentaba superar aproximaciones demasiado centradas en la conducta individual, y pretendía adaptar las conductas a las estructuras, Crozier y Thoenig (1975) nos ilustraron claramente, a través del caso francés, que el cambio y

---

<sup>25</sup> Básicamente se trata de interpretar las organizaciones de forma más realista, superando la visión de que las instituciones son sólo producto de las orientaciones racionales de los individuos, perseguidas en un abstracción absoluta de los contextos en los que la acción se desarrolla (Peters, 2005a; Powell y DiMaggio, 1999; Simon, 1997).

evolución institucional se produce entre organizaciones que interactúan, que negocian en un juego constante de equilibrios entre estructuras y conductas individuales. Las estructuras por si solas no eran suficientes y los comportamientos individuales importaban, pero no tanto<sup>26</sup>.

El modelo llamado de *régulation croisée*, es un trabajo empírico basado en buena parte en un análisis cuantitativo de las percepciones entre los diferentes burócratas de cada uno de los niveles territoriales estudiados. Según este modelo, todo sistema interorganizacional se construye a través de las relaciones de poder que se establecen entre los miembros que lo componen. Estos autores destacan por basar su análisis en la interdependencia basada en las relaciones de poder y en las relaciones que se establecen en el marco de una relación institucional e institucionalizada (esto es, en un marco determinado). Así, su estudio se centra en “la relación” y no tanto en los poderes específicos de las partes, que quedan marcadas por la naturaleza misma que establece la posición institucional de la relación: “*Même si une partie paraît dominer totalement l'autre, la dépendance reste réciproque. Le maître a beau avoir droit de mort sur l'esclave, il a besoin que l'esclave survive pour rester le maître*” (Thoenig y Crozier, 1975). Se trata de un trabajo seminal porque el concepto “institución” está prácticamente ausente del redactado, pero sin embargo se puede sostener que, en cierta manera, se equipara institución con organización. A pesar de referirse constantemente a organizaciones, este primer estudio otorga una importancia capital a los dispositivos institucionales y las reglas tanto formales como implícitas (Freymond, 2010).

El enfoque neoinstitucionalista se distingue de otros enfoques de las ciencias sociales por su atención a las cuestiones del mundo real empírico. Parte de una orientación histórica y dirige buena parte de su atención a las formas en que las instituciones, las estructuras político-sociales, las formas de comportamiento político y los resultados se relacionan en un equilibrio complejo.

---

<sup>26</sup> Es importante destacar que en Francia las aproximaciones neo-institucionalistas ya estaban presentes, bajo un nombre distinto, bajo condiciones diferentes, en la escuela de Bourdieu. Para un repaso de las dificultades de la recepción del neoinstitucionalismo americano en Francia se recomienda encarecidamente la lectura del capítulo 12 de la obra *Sociologie de l'Institution* (Lagroye, Offerlé, 2010), titulado *Débat en forme de conclusion et d'ouverture. Perspectives de la sociologie des institutions*.

### 1.2.2 Las corrientes del neoinstitucionalismo.

A pesar de esta evolución, el neoinstitucionalismo no es una corriente unívoca, y encontramos hasta tres grandes corrientes: neo-institucionalismo sociológico (March y Olsen, 1984; March y Olsen, 1990a; Powell y DiMaggio, 1999), neo-institucionalismo histórico (P. Pierson, 2000a; Skocpol, Evans, y Rueschemeyer, 1985) y neo-institucionalismos empíricos y, en menor medida, de elección racional (Alston et al., 1996; North, 1990; Ostrom, 2005). Las diversas aproximaciones ponen acentos diversos en determinados aspectos de las instituciones. Algunas explican mejor unos aspectos mejor que otros. Sin embargo hay algunos postulados de base fundamentales: las instituciones importan, las estructuras persisten mientras los individuos “pasan”, las instituciones crean regularidades en el comportamiento humano, ampliando la capacidad explicativa y predictiva de las ciencias sociales (Peters, 2000a).

La existencia de diversas corrientes del neoinstitucionalismo es un hecho largamente constatado por multitud de autores, pero que genera algunos desacuerdos. Para la mayoría existen las tres corrientes anunciadas: sociológico, histórico y de elección racional y empírico (Freymond, 2010; Koelble, 1995; Lagroye y Offerlé, 2010a; Leftwich, 2007; March y Olsen, 2006a; Powell y DiMaggio, 1999). Sin embargo otros destacan además de los anteriores: el discursivo, el constructivista, el normativo, el internacional, el de redes... (Ansell, 2006; Hay, 2006; Peters, 2000a; Peters, 2005a; Reich, 2000; R. A. W. Rhodes, 2006; V. A. Schmidt, 2010)

El principal punto en común de todas las corrientes es el hecho de constatar la existencia de una institución cuando se dan las siguientes cuatro características (Peters, 2005a):

1. En cierta forma se trata de un elemento estructural de la sociedad o del sistema político-institucional (*polity*).
2. Se presume una estabilidad temporal, una duración en el tiempo que permita apreciar su existencia y sus efectos de forma duradera.

3. Debe afectar el comportamiento individual, debe tener capacidad para orientar la actividad individual. Si no existiera la institución, el individuo actuaría de otra manera.
4. La institución debe garantizar la existencia de un sentimiento de valores compartidos entre los miembros.

#### 1.2.2.1 El neoinstitucionalismo sociológico o normativo.

Los verdaderos “redescubridores” de las instituciones en el análisis político son sin duda March y Olsen, con su ya célebre artículo *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, publicado en 1984. Para estos autores el hecho distintivo fundamental al analizar el comportamiento político es la “lógica de la adecuación” institucional<sup>27</sup> (March y Olsen, 1984; March y Olsen, 2006a; March y Olsen, 2006b). Mediante este mecanismo las instituciones se “apoderan” de los marcos de referencia de los individuos, afectando entonces a su comportamiento. En esta corriente se supone que los actores reflejan los valores de las instituciones a las que están asociados. Así, en lugar de manifestar sus preferencias maximizando sus expectativas y valores de forma individual y atomizada, lo que se produce es un cambio en esos valores, que pasan a expresarse por y mediante su membresía institucional. Las instituciones proveen de significado a sus miembros y modulan sus conductas (Peters, 2005a; Powell y DiMaggio, 1999; Pressman y Wildavsky, 1984). A su vez, esta capacidad de proveer de significado es también la fuente de legitimidad de la misma institución, puesto que orienta a los actores a no actuar contra los intereses de las instituciones (March y Olsen, 1990a). Según esta aproximación las instituciones son una realidad abstracta y mediante ellas se explica el comportamiento político individual.

---

<sup>27</sup> El término original es *logic of appropriateness*, que he optado por traducir por *lógica de la adecuación*. También es posible encontrar la traducción *lógica de lo apropiado*, pero he optado por la primera puesto que considero que ejemplifica mejor el hecho de que la voluntad del individuo se adecua a lo que la institución espera de él. *Apropiado*, me parecía contener un elemento mayor de autonomía respecto de la institución.

### 1.2.2.2 El neoinstitucionalismo de elección racional.

Esta corriente es exactamente la antítesis de la anterior, pero sin estar específicamente enraizada en las teorías de la elección racional. Se la ha llamado así por su interés en conjugar los intereses individuales con las instituciones, que son consideradas el “cemento” que une a los individuos (Freymond, 2010; B. G. Peters, 2005a). Se trata de una corriente profundamente marcada por las aproximaciones económicas, que han analizado profusamente las relaciones entre individuos y mercado como paradigma de la relación entre individuo e institución (North, 1990; Ostrom, 1990) . Esta corriente se basa en la idea de que las instituciones son una variable interviniente que afectan las decisiones de los individuos, pero que en ningún caso las determinan.

En esta aproximación las instituciones se identifican básicamente con las normas. Las normas permiten, prohíben, prescriben y orientan los comportamientos que, a su vez, consiguen reducir las potenciales incertidumbres de una interacción libre. Así, el interés por seguir las reglas se basa en la posibilidad de establecer las preferencias de cada uno y actuar así de la forma más racional posible en la consecución de sus propios objetivos. Kiser y Ostrom lo ejemplifican perfectamente:

*“Institutions are rules used by individuals for determining who and what are included in decision situations, how information is structured, what actions can be taken and in what sequence, and how individual actions will be aggregated into collective decisions.”* (Kiser y Ostrom, 1982:65)

Esta corriente estudia las relaciones entre individuos e instituciones siguiendo el modelo del principal-agente, ya que los individuos son la principal causa explicativa del comportamiento institucional. En este modelo las instituciones distribuyen las preferencias de los individuos a partir de una serie de productos (*outcomes*), asumiendo que las preferencias individuales son exógenas a las instituciones. El argumento principal del neoinstitucionalismo de elección racional se basa en que el individuo se comporta de forma racional y maximiza su utilidad. Paradójicamente, estos individuos comprenden que sus objetivos pueden ser conseguidos de forma más efectiva a través

de las limitaciones institucionales y por lo tanto tienen incentivos para crearlas y permanecer en ellas (Peters, 2000a; Peters, 2005a).

### 1.2.2.3 El neoinstitucionalismo histórico.

El neoinstitucionalismo histórico se caracteriza por ser una aproximación histórica al papel de las instituciones. Todo el peso explicativo de esta “teoría de rango medio” bascula hacia los acontecimientos y elecciones pasados, de forma que las deliberaciones anteriores representan las elecciones (*choices*) de hoy. En esta corriente las instituciones determinan las elecciones y los comportamientos de los individuos (Sanders, 2006; Steinmo et al., 1992).

El peso de las explicaciones se dirige hacia las primeras opciones, que marcan de forma poderosa el presente institucional. Para comprender las instituciones hoy, es necesario evidenciar el proceso que las ha conducido hasta el presente. Las instituciones son fundamentales, puesto que moldean las políticas en el tiempo. Steinmo, Thelen y Longstreth lo definen así:

*“In sum, institutions are not just another variable, and the institutionalist claim is more than just that “institutions matter too”. By shaping not just actors’ strategies (as in rational choice), but their goals as well, and by mediating their relations of cooperation and conflict, institutions structure political situations and leave their own imprint on political outcomes.”* (Steinmo et al., 1992:9)

La noción básica de ésta aproximación es la de *path dependency* institucional. Según este concepto, una vez se establece una política inicial y una arquitectura institucional que la acompañe, la conducta creada persiste en el tiempo gracias a la inercia institucional (P. Pierson, 2000a). Esta inercia implica que las decisiones posibles en un momento dado se restringen a un conjunto mucho más reducido de opciones que si no hubiera existido el momento inicial considerado. Esta dependencia al camino implica que, en ausencia de fuertes constricciones exteriores, el camino trazado al inicio es el más fácil y probable a seguir por la institución o la política pública (P. Pierson, 2000a).

#### 1.2.2.4 El neoinstitucionalismo empírico.

El concepto de neoinstitucionalismo empírico ha sido acuñado básicamente por Peters para designar un conjunto de trabajos que, simplemente, se interrogan sobre si las instituciones provocan alguna diferencia en la prestación de políticas públicas o en la estabilidad política de un sistema (Peters, 2000b; Peters, 2005a). Se trata de examinar el impacto de las características estructurales del diseño institucional del sector público en el comportamiento de los actores y en los productos (*outputs*) de los gobiernos.

El institucionalismo empírico ha intentado demostrar que las diferencias en las estructuras generan diferencias en las políticas públicas. La pregunta que intenta responder esta corriente es: *do really institutions matter?* El análisis acostumbra a ser comparado y de casos relativamente distintos<sup>28</sup>. Y su carácter empírico deriva de la preocupación constante por la medición y la recopilación de datos lo más cuantitativos posible que permitan trazar el análisis institucional de las diferencias observadas. De hecho, algunas variantes de esta corriente están muy relacionadas con el proceso de implementación de las decisiones políticas, y en este sentido están profundamente marcadas por el trabajo de Pressman y Wildavsky (Pressman y Wildavsky, 1984). Estos autores realizaron un análisis, a la vez estructural y sistémico, de marcado carácter empírico y cuantitativo<sup>29</sup>, de los fallos en la implementación de las políticas públicas.

El neoinstitucionalismo empírico es, en este sentido, marcadamente estructuralista. La influencia de las instituciones en los comportamientos individuales es prácticamente unidireccional y los comportamientos de los individuos se presumen

---

<sup>28</sup> Peters incluye bajo esta corriente estudios como por ejemplo: modelos de democracia, diferencias entre sistemas de gobierno presidencial y parlamentario, producción legislativa comparada, procesos de consolidación e institucionalización legislativa y democrática, sistemas de partidos... También es cierto que había sido una corriente usual en los estudios económicos, ver (Alston, Eggertsson, y North, 1996)

<sup>29</sup> Está muy relacionado puesto que el análisis de Pressman y Wildavsky era un trabajo empírico y sistémico sobre las causas estructurales de los fallos de la implementación en las políticas públicas. Su trabajo analizaba cuantitativamente el impacto de la burocracia (*street-level bureaucrats*) y lo hacía sobre el conjunto del universo de estudio.



profundamente marcados por su posición y pertenencia institucional (Peters, 2005a). Los individuos están, en cierta manera, “tomados” por lo que se espera de ellos.

### 1.2.2.5 Las corrientes resumidas.

Asumiendo la diversidad y los pequeños matices de cada una de las corrientes, puede resultar de utilidad elaborar una tabla-resumen de las principales características destacadas hasta este momento:

Tabla 1.3: Los cuatro institucionalismos y sus principales características.

	Normativo o sociológico	Elección racional	Histórico	Empírico
Objeto de la explicación	Normas y cultura de las instituciones	Comportamiento de los actores racionales	Estructuras y prácticas establecidas	Efectos de las estructuras en los comportamientos
Explicación del comportamiento	Lógica de la adecuación	Cálculo racional	<i>Path dependency</i>	Diferencias observadas
Definición de institución	Marcos y normas culturales	Estructuras de incentivos y oportunidades	Realidades y estructuras macro históricas	Marcos legales y normas culturales
Formación institucional	Acuerdo entre las estructuras de significado y las lógicas de adecuación	Intercambio entre actores	Histórica y mecánica	Se constata su existencia a través de sus efectos
Relaciones individuo - instituciones	Equilibrio entre ambas realidades, con cierto predominio institucional	El individuo orienta la actividad institucional	Autonomía institucional	Las estructuras determinan en buena medida el comportamiento individual

Fuente: elaboración propia a partir de la adaptación de los datos obtenidos en (Peters, 2005a; V. A. Schmidt, 2011; V. A. Schmidt, 2010)

### 1.2.3 El cambio y el diseño institucionales

La crítica permanente a los estudios institucionales ha sido que “*it is almost inherently static while the world of politics, which seeks to explain, is almost inherently dynamic*” (Peters, 2000a) y que además, “*The origins of institutions, as well as the sources of institutional change, remain quite opaque*” (P. Pierson, 2000b). En efecto, la estabilidad es la característica institucional mejor explicada por todas las corrientes neoinstitucionalistas puesto que se considera la variable constante y simiente de toda

esta corriente de pensamiento. La estabilidad es intrínseca y natural a las instituciones, y ello es básicamente debido a tres razones fundamentales, la mayoría de carácter endógeno<sup>30</sup>.

Una vez la institución está consolidada (institucionalizada, valga la redundancia) en un espacio determinado genera para su propia supervivencia una suerte de auto-retroalimentación (B. Rothstein, 2011; B. Rothstein, 2001). Mediante esta retroalimentación genera patrones de pensamiento, rutinas de actuación y normas que van calando en los actores y van “solidificando” el papel de la institución en las actitudes y formas de pensar de todos aquellos que están en contacto. Esta actuación, prácticamente inconsciente, tiende de forma natural a la estabilidad, generando normas de comportamiento fuertemente anidadas en la institución<sup>31</sup>.

En segundo lugar, de forma general los actores que forman parte de una institución no tienen incentivos racionales para cambiarla, si las preferencias de ambos (individuo e institución) se complementan o son parejas (B. Rothstein, 2011). Este factor deriva directamente del anterior, pues la constante creación de significado y de patrones de comportamiento por parte de la institución, produce una confluencia de preferencias y valores que tenderá, también por naturaleza y lógica, a la estabilidad institucional.

En tercer lugar, instituciones bien construidas y que dominen su entorno, generan barreras a la llegada de ideas y pensamientos distintos (B. Rothstein, 2001; B. Rothstein, 2011). En este supuesto la estabilidad se explica por la capacidad institucional de generar los marcos de análisis y de pensamiento dominantes, contra los cuales es muy difícil oponer alternativas viables (B. Rothstein, 2011).

---

<sup>30</sup> Como reconoce Rothstein, citando a Krasner “(...) las instituciones son entidades duraderas (...) Éste es un principio básico de todas las escuelas de análisis institucional. Si las instituciones cambiasen en función de la estructura de poder u otras fuerzas sociales del entorno, no habría necesidad de un análisis específico e independiente de las instituciones” (B. Rothstein, 2001) 225.

<sup>31</sup> Las “nested rules” de Robert Goodin (Goodin, 2003) o los *habitus* de Bourdieu (Bourdieu, 1994).

### 1.2.3.1 Los principales modelos de cambio institucional.

Prácticamente todas las versiones del neoinstitucionalismo tienen como una de las discusiones centrales el hecho de determinar si las instituciones actúan de forma autónoma o si, por el contrario, están condicionadas por las presiones del entorno:

*“Institutions, furthermore, operate in an environment populated by other institutions organized according to different principles and logics. (...) They routinely face institutional imbalances and collisions.”*(March y Olsen, 2006a:14)

Sin embargo no existe una respuesta a este dilema, pero es precisamente esta capacidad de aunar las proposiciones relativas al contexto, al individuo y a la estructura en un solo análisis, una de las principales ventajas del neoinstitucionalismo. A su vez presenta una desventaja evidente: es muy complicado establecer relaciones causales entre las variables estudiadas. Algunas corrientes privilegian las variables exógenas, es decir contextuales, como “motor” del cambio, mientras que otras privilegian las variables endógenas, es decir el papel de los individuos y los actores, como promotoras del cambio.

Una de las subdisciplinas de la Ciencia Política que más ha avanzado en la conceptualización del cambio político-institucional es la de las políticas públicas. Éstas han constatado la existencia de cuatro grandes formas de cambio de las políticas públicas: incrementalismo, dependencia al camino, equilibrio puntuado y el modelo de la papelera. Estos cuatro modelos analizan de forma conjunta tres elementos que permiten entender de forma general el cambio en las políticas: las preferencias de los actores, las instituciones existentes y la información disponible (F. R. Baumgartner y Jones, 2009; F. R. Baumgartner et al., 2011), lo que ocurre es que cada uno de ellos refuerza alguna de los elementos por encima de los otros.

El concepto del cambio incremental ha sido establecido a partir de los trabajos seminales de Lindblom, según los cuales el cambio es posible, pero sólo de forma lenta y progresiva (Lindblom, 1959). Esta concepción del cambio implica una evolución

parsimoniosa, controlada y prudente que, en cierta forma, es incluso predecible. En este modelo, el cambio está profundamente condicionado por la realidad burocrático-administrativa de los aparatos decisionales de los poderes públicos. Se supone una limitada capacidad de los actores para influir en las organizaciones, a partir de la constatación que los actores encargados de decidir van a tomar siempre las decisiones más sencillas y más parecidas a las políticas ya existentes. Además, se otorga un poder muy importante a los altos burócratas o funcionarios de más alto rango en el proceso de adaptación de la decisión política a la realidad administrativa y territorial.

Una teoría de cambio derivada de la anterior es la que se ha llamado de “dependencia al camino” (P. Pierson, 2000a). Según esta explicación del cambio en las políticas públicas, como el cambio institucional, se produce en relación con las decisiones tomadas en un pasado. Para este modelo, el peso de las decisiones tomadas en el pasado es tan determinante, que restringe poderosamente la posibilidad de verdaderos cambios de orientación, profundos y evidentes. Como el mismo Pierson reconoce, *“events, particular courses of action, once introduced, can be almost impossible to reverse”*, además considera que los pequeños cambios son la norma, y que la explicación acostumbra a encontrarse en las instituciones y sus rutinas, más que en los individuos. La identificación de procesos de auto afirmación institucional nos ayudan a entender por qué las prácticas institucionales son extremadamente persistentes. En este sentido también North conceptualiza el cambio cotidiano como dependiente del camino iniciado, sin descartar otros tipos de cambio:

*“At every step along the way there are choices -political and economic-that provide (...) real alternatives. Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision making through time. It is not a story of inevitability in which the past neatly predicts the future.”*(North, 1990:98)

Así, tanto North como el propio Pierson abren la puerta al siguiente modelo explicativo del cambio: el equilibrio puntuado. Pierson reconoce que es también necesario explicar el cambio brusco y dramático, que aunque mucho más infrecuente,

también existe<sup>32</sup> El equilibrio puntuado es un concepto acuñado en las ciencias biológicas a partir de la evolución de las especies, que implica largas épocas de estabilidad seguidas de cambios bruscos que se dan por una lenta acumulación previa de factores de cambio que “explotan” en un momento dado<sup>33</sup>. En Ciencia Política, Baumgartner y Jones lo han aplicado de forma empírica al estudio del cambio en las políticas públicas, específicamente siguiendo las perspectivas de construcción de la agenda (*agenda setting*)<sup>34</sup>. Esta perspectiva parte de la base de que la capacidad de los gobiernos, esto es las instituciones formales, para la prestación de políticas es limitada. En este modelo los cambios en la información disponible son fundamentales para cualquier explicación de cambio. La incapacidad de las instituciones de procesar toda la información, y la correlativa necesidad de focalizar la atención en unos aspectos y no en otros, es fundamental. Se parte de la premisa de que hay muchos más problemas que respuestas posibles de los gobiernos. Así, para producir cambios en las políticas públicas, es necesario constatar un proceso de acumulación de ideas y de visiones alternativas que “presionen” a las instituciones hasta que éstas deciden modificar su atención y cambiar<sup>35</sup>.

Finalmente, el último gran modelo de cambio estudiado desde las políticas públicas es el llamado “de la papelera”. En esta aproximación hay soluciones que buscan problemas (y al revés) y la institución es la encargada de buscar en su repertorio de acción qué posibilidades de ajuste puede ofrecer (Peters, 2005a)<sup>36</sup>. Esta perspectiva

---

<sup>32</sup> “Change continues, but it is bounded change-until something erodes or swamps the mechanisms of reproduction that generate continuity” (P. Pierson, 2000a).

<sup>33</sup> El modelo estándar del equilibrio puntuado asume cambios discontinuos. Los períodos largos de continuidad institucional, cuando las instituciones se reproducen, se asume que se interrumpen sólo por momentos críticos de ruptura, donde las agencias políticas crean las estructuras institucionales. Así, los fallos masivos son una condición importante del cambio. Esta asunción teórica, de que las estructuras institucionales persisten hasta que se dan perturbaciones externas, menosprecia las dinámicas intra e interinstitucionales como motores del cambio (March y Olsen, 2006a).

<sup>34</sup> Véase: (F. R. Baumgartner y Jones, 2002; F. R. Baumgartner, De Boef, y Boydston, 2008; F. R. Baumgartner y Jones, 2009; F. R. Baumgartner, 2009; F. R. Baumgartner, Jones, y Wilkerson, 2011) y específicamente para el caso español el conjunto de trabajos del Spanish Policy Agendas Project.

<sup>35</sup> El proceso de cómo una idea llega a estar “lista” para ser tomada en cuenta está maravillosamente analizado en la obra de John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, que crea el concepto de las ventanas de oportunidad (Kingdon, 1995).

<sup>36</sup> Este proceso está magníficamente detallado en el artículo *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government* (March, Olson, y Olsen, 1983). Además de la aproximación del

considera que las instituciones están organizadas internamente de forma anárquica y que no tienen preferencias estables y que se puedan expresar de forma clara en el tiempo. Además, considera que los actores individuales participan de forma no constante en las decisiones de la organización, de forma que los equilibrios en el seno de la institución son cambiantes y tornadizos.

*“Problems are worked upon in the context of some choice, but choices are made only when the shifting combinations of problems, solutions, and decision makers happen to make action possible”.*

(Cohen et al., 1972:16)

### 1.2.3.2 Los principales factores de cambio institucional.

De forma general, Goodin (2003) destaca tres causas generales del cambio y la transformación en las instituciones: accidente, evolución e intención<sup>37</sup>. El mismo autor destaca que cualquier cambio real puede incluir algo de los tres factores a la vez. March y Olsen destacan también que el cambio institucional se ha estudiado en base a cuatro proposiciones fundamentales: como producto de un solo actor (individual o grupal), por un diseño conflictual (diversos actores compiten por establecer una estructura que les sea favorable), por aprendizaje (los actores adaptan en función del *feedback* que obtienen) o por selección competitiva (el enfoque darwinista enunciado anteriormente) (March y Olsen, 2006a).

El neoinstitucionalismo de elección racional no otorga particular importancia al cambio, puesto que lo relevante es explicar los impactos de la estructura en el comportamiento y las decisiones (Peters, 2005a; V. A. Schmidt, 2011; V. A. Schmidt, 2010). En este modelo el cambio también se considera exógeno. Sencillamente, el cambio se ignora como realidad a estudiar, y sólo se tiene una cuenta como una nueva restricción del comportamiento una vez se ha producido (Peters, 2005a). Sin embargo, uno de los principales motivos esgrimidos para el cambio –generalmente exógeno- es

---

*garbage can*, los autores detallan los procesos retóricos que acompañan el cambio o reorganización que corren paralelos a todo proceso de cambio institucional.

<sup>37</sup> Otros autores también han tratado esta clasificación, especialmente (North, 1990; B. Rothstein, 2011; B. Rothstein, 2001)

la incapacidad de la institución para proveer de los valores de estabilidad y predictibilidad que se le suponían.

El neoinstitucionalismo histórico basa todo su análisis en la pervivencia y la estabilidad de las instituciones a través del estudio de las primeras opciones tomadas. Básicamente el cambio se produce por alteraciones exógenas a la institución que, como en el neoinstitucionalismo sociológico, son adaptadas por la institución. A parte de explicar los cambios profundos, esta corriente también privilegia la visión del cambio como algo incremental y gradual, que se explica por las inercias propias de la burocracia y los aparatos del Estado. En este escenario, muy parecido al cambio de los neoinstitucionalistas sociológicos, las instituciones cambian lentamente el *status quo*, a través de pequeñas evoluciones de naturaleza incremental y adaptativa (Lindblom, 1959).

Finalmente, el neoinstitucionalismo empírico aborda el cambio de una forma un tanto pragmática. Esta corriente pone el acento en los procesos de institucionalización<sup>38</sup> y consolidación de las estructuras. Así, introducen elementos de profundo dinamismo en el análisis institucional, al entender el cambio como un proceso observable y medible, más que cognitivo y construido. Según esta aproximación, las instituciones básicamente evolucionan por las presiones competitivas del entorno (Peters, 2005a).

El principal factor que distingue a esta corriente de todas las anteriores –excepción hecha de la elección racional- es que analiza el diseño institucional como una elección racional y consciente, que permite la acción de diseñadores premeditados. Esta aproximación refuerza específicamente el papel de las élites políticas como potentes generadoras de cambio. Las élites aprovechan las oportunidades que aparecen, entre las restricciones institucionales, en cada momento para promover diseños nuevos o alternativos. Las anteriores proposiciones sobre el cambio y el diseño institucional se resumen, para clarificar la comparación, en la siguiente tabla:

---

<sup>38</sup> Entendida aquí como los procesos de sedimentación, de “producción” de la institución, que le permiten estabilizarse y relacionarse en un espacio-tiempo determinado.

Tabla 1.4. Los cuatro institucionalismos y el cambio/evolución institucional.

	Normativo o sociológico	Elección racional	Histórico	Empírico
<b>Aproximación al cambio</b>	Estática. Explica la continuidad a través de normas y valores.	Estática. Explica las preferencias en las instituciones.	Estática. Explica la continuidad de las macro estructuras	Dinámica. Explica tanto cambio como estabilidad
<b>Causas principales del cambio</b>	Exógenas a la institución	Exógena a la institución	Exógenas a la institución	Exógenas y endógenas
<b>Explicación del cambio</b>	Institucional endógeno <i>garbage can</i>	Institucionalmente exógeno, pero endógeno a los actores que la dirigen	Institucionalmente endógeno y siguiendo la lógica de la dependencia al camino	Fundamentalmente endógeno (élites políticas)
<b>Tipo de cambio</b>	Incremental (adaptado a las necesidades / posibilidades de la institución)	En función de las preferencias de los individuos	Equilibrio puntuado o incrementalismo	Incremental
<b>Teoría del diseño institucional</b>	Limitada a la propia evolución	Explícita y consciente	Busca en las ideas y normas fundacionales	Explícita y normativa

Fuente: elaboración propia a partir de la adaptación de los datos contenidos en (Peters, 2005a; V. A. Schmidt, 2011; V. A. Schmidt, 2010)

En esta tesis el cambio estudiado es el cambio en las estructuras, y no tanto el cambio en las instituciones de carácter informal, como rutinas administrativas de los gobiernos locales o de los centros políticos respectivos, comportamientos de los políticos locales o demás instituciones no formales.

### 1.2.3.1 El fundamento del diseño institucional.

Los intereses en describir los efectos de las instituciones se complementan de forma lógica con el interés en su diseño, particularmente en su diseño en sistemas políticos democráticos (March y Olsen, 2006a). Por otro lado, Leftwich (Leftwich, 2007) considera que las instituciones se diseñaron en función de unos objetivos de políticas públicas muy concretos (*policy purposes*) y por ello considera que las estructuras estaban políticamente determinadas (*politically-determined*). Destaca que, siendo cierto que las instituciones reestructuran los incentivos de los individuos en su acción, las restricciones impuestas siempre son de naturaleza política, puesto que éstas promueven las acciones en un determinado sentido u otro, y están políticamente



moldeadas. En cierta forma recoge la apreciación de Schattschneider que observó que todos los diseños institucionales expresan "*a mobilization of bias*" en un sentido u otro (Schattschneider, 1988). Robert Goodin también destaca la intencionalidad política como concepto fundamental "*la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto particular que sirva de base para la acción*", así como la "*justa correspondencia del objeto y su entorno*" (Goodin, 1996). Así, según este autor, un correcto diseño institucional pone en relación objetivos y medios de las instituciones creadas, además de enmarcarlas en su contexto social. Desde un punto de vista normativo, "*Una institución bien diseñada, sería aquella que resulte tan coherente internamente como externamente, en armonía con el resto del orden social en el que se inserta*" (Goodin, 1996).

En esta tesis se pretende esbozar una cierta idea de diseño institucional e intencional por parte de la Generalitat y del Estado francés. Sostengo que en el marco de las relaciones con los gobiernos locales existe una voluntad, empíricamente demostrable, de elaborar un patrón de relaciones más o menos constante que genere un diseño basado en el principio *capacidad-servidumbre*. Y que, además, este patrón de relaciones está políticamente determinado por una voluntad de solidificarlo para el futuro<sup>39</sup>. Defiendo la hipótesis del establecimiento de un camino marcado por el centro, una suerte de restricción de las opciones posibles en materia educativa, que posteriormente es tomada y adaptada por el conjunto de los gobiernos locales catalanes en función de sus intereses y autonomía relativa.

#### **1.2.4 El gobierno local y la necesidad del neoinstitucionalismo empírico.**

Como se ha visto, las aproximaciones neo-institucionalistas abordan con dificultades empíricas y metodológicas el cambio y la evolución institucional. Específicamente en el campo de las instituciones formales de gobierno, no se encuentran demasiados análisis de carácter empírico-cuantitativo que aborden la cuestión de las relaciones entre gobiernos locales y otros niveles de gobierno, y menos

---

<sup>39</sup> Recogiendo la idea de Pierson que declara "(...) *those who design institutions and policies may wish to bind their successors*" (P. Pierson, 2000b). 491

en materia educativa<sup>40</sup>. El neoinstitucionalismo empírico, que se encuentra en la base de esta tesis, puede sin embargo aportar a la vez una ventaja metodológica y de resultado respecto de otras aproximaciones neoinstitucionalistas<sup>41</sup>. Por un lado, la ventaja metodológica es que no se preocupa de definir la institución, ni tampoco de construirla, puesto que la da por existente a través de una definición social o legal comúnmente aceptada (gobiernos locales, Estado, centros educativos...). La ventaja de resultado se basa en la capacidad de medir, contar y cuantificar todas las anteriores instituciones. Así, se asume que un incremento o una reducción de los convenios firmados es una particular muestra del cambio institucional, medible y cuantificable. También lo es la mayor o menor capacidad de prestar políticas, a partir de la firma de determinados convenios o contratos, o de la creación de infraestructuras educativas locales.

El indicador que se operacionaliza para ilustrar el cambio es la relación intergubernamental que expresa la firma de los contratos o convenios educativos. Los convenios se toman como el aspecto clave que permite un análisis empírico y cuantitativo que refleja el cambio en los gobiernos locales y sus determinantes<sup>42</sup>. A partir de su cuantificación y análisis se deriva toda la demostración empírica de la evolución institucional de los gobiernos locales en educación. Generalmente las aproximaciones neoinstitucionalistas han privilegiado el análisis de los gobiernos locales desde un punto de vista de neoinstitucionalismo histórico, donde lo relevante para el estudio es la inercia del pasado (Lidström, 1998). El neoinstitucionalismo empírico, sin embargo, permite otros desarrollos como el que propongo. En resumen, todas las aproximaciones neo-institucionalistas nos destacan que hay algunos factores

---

<sup>40</sup> Sin ser neoinstitucionalistas empíricos, en relación a estudios similares, es posible citar los trabajos de Olivier Noy relativos a la consolidación de la Región francesa (Noy, 1997), de Le Lidec y la reformas de los gobiernos locales (Le Lidec, 2008a; Le Lidec, 2008b), o de Borraz sobre el mismo tema (O. Borraz, 2000).

<sup>41</sup> Una de las mejores aproximaciones netamente empíricas al análisis de los gobiernos locales puede encontrarse en la magnífica obra de Nancy Burns, *The Formation of American Local Governments*, que traza en el tiempo con una visión sistémica y de conjunto, además de totalmente cuantitativa, los factores determinantes y las causas que explican el elevado número de gobiernos locales existentes en USA y el complejo proceso de su formación institucional (Burns, 1994).

<sup>42</sup> Para un análisis en profundidad de la naturaleza de los convenios y contratos, consultar el apartado 4.1; y para la metodología de recogida y tratamiento de datos consultar el apartado 4.2.

clave en la explicación del cambio institucional: el entorno (el marco jurídico, social, económico), los sujetos (que habitan o que compiten en las instituciones) y las relaciones entre ellas: las instituciones existentes en un sistema evolucionan para tomar ventaja de las oportunidades ofrecidas por el marco de interacción (North, 1990). Las características del contexto general y las propiedades de las propias instituciones son la clave para entender los procesos mediante los cuales se manifiesta el cambio. Además, las reglas institucionales están sujetas a diferentes interpretaciones y niveles de aplicación y por lo tanto, presentan ambigüedades que proporcionan el espacio para los agentes interesados en el cambio.

Llegados a esta conclusión, el siguiente apartado debe ocuparse de “poner nombre” a los elementos y conceptos concretos que permitan aplicar el marco del neoinstitucionalismo a esta tesis. Concretamente, los tres conceptos que definen el marco de acción, el contexto general, de los gobiernos locales son: su autonomía política garantizada constitucionalmente, su papel en la gobernanza multinivel y sus relaciones intergubernamentales, entre ellos y con otros niveles. Conjugar estos tres elementos permite comprender la posición institucional de los gobiernos locales en su campo de juego, y de su análisis se pueden extraer las principales variables estructurales, político sociales y económicas que hay que analizar en la parte empírica de la tesis.

## 2. Gobiernos locales: posición relativa y gobierno multinivel.

“ (...) for institutionalization to take place, the concept and structure not only must serve the interests of a powerful elite but also must be fitted to the environmental conditions of the particular time and place”.

Charles Bidwell  
(Bidwell, 2006)

Los gobiernos locales, los gobiernos regionales y el Estado, son elementos básicos de estructura institucional que hoy forman parte de la mayoría de los Estados de la Unión Europea. Además de coexistir, estos tres niveles de gobierno establecen patrones de relación según unos marcos institucionales determinados y bajo unas condiciones estructurales que encauzan estas relaciones. Se constata a partir del análisis neoinstitucionalista que hay tres elementos fundamentales para el análisis de las instituciones formales: su estructura, su posición relativa en el conjunto del sistema y las relaciones que establecen según su estructura y su posición.

Por estructura se entiende la arquitectura jurídico-política que sostiene la institución, que le da forma y la sustenta mediante la atribución de competencias y capacidades. Derivada de su naturaleza estructural, los gobiernos locales se insertan en un espacio crecientemente poblado de otras instituciones, compiten entre ellos por los recursos escasos y establecen relaciones, a la vez derivadas de su propia estructura y de su posición relativa (en relación con las demás instituciones). Así, se relacionan a la vez de forma horizontal y vertical, generando una suerte de juego a múltiples niveles, con intereses y capacidades diversas y con objetivos especializados según el momento y el espacio<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Es la mejor ilustración del concepto de gobernanza, que según una definición mínima de Stoker es *“working across boundaries within the public sector or between the public sector and private or voluntary sectors”* (G. Stoker, 2000) 93. Esta definición parece mucho más operativa que todas aquellas que se han esforzado en destacar que la gobernanza es un método de gobierno *“sin gobierno”* (Ayres y Pearce, 2004; Jordan, Wurzel, y Zito, 2005; R. A. W. Rhodes, 1997; Rosenau y Czempiel, 1992).

Los estudios de los gobiernos locales han seguido una agenda de investigación relativamente clara en los últimos cincuenta años (M. Goldsmith, 2006), comenzando con los temas relacionados con el ejercicio del poder y las élites en los gobiernos locales (R. A. Dahl, 1961), hasta los más recientes estudios relacionados con la emergencia de las regiones y los gobiernos intermedios y sus efectos sobre los sistemas de gobierno local (Heinelt y Bertrana, 2011; Le Galès, 2008)<sup>44</sup>. Como destaca Goldsmith (M. Goldsmith, 2006) los años 60 del siglo pasado se caracterizaron por generar trabajos empíricos relacionados con dos grandes temas: la construcción del poder político y el papel de las élites en las arenas locales y la cuestión de las reformas de la planta territorial de los gobiernos locales. Los autores norteamericanos se dedicaron profusamente al primer tema, seguidos posteriormente por los británicos y los europeos continentales<sup>45</sup>, mientras que en Europa se generó una corriente más preocupada por las reformas de las estructuras y organizaciones locales y los fenómenos de la descentralización y sus efectos institucionales (Mény y Wright, 1985).

En los años 70 también dos temas dominaron la agenda de estudio de los gobiernos locales: las relaciones entre economía y política en el nivel local y las políticas urbanas<sup>46</sup> desde un análisis marxista. Estos dos temas estaban profundamente marcados por el diseño de los Estados de Bienestar y los criterios de prestación de servicio y políticas desde los gobiernos locales.

---

<sup>44</sup> Para consultar un magnífico resumen de las distintas escuelas teóricas que han tratado el gobierno local es imprescindible la lectura del capítulo: *Political Theory and urban politics*, de Wolman y Goldsmith en (H. Wolman y Goldsmith, 1992b).

<sup>45</sup> Básicamente allí donde los Estados del Bienestar comenzaban a ser un fenómeno político de primer orden.

<sup>46</sup> En la literatura académica se entiende políticas urbanas por oposición a políticas públicas locales. Se trata de una diferenciación basada en el objeto de las políticas y no tanto del nivel de gobierno implicado en su prestación. Por política urbana se entiende básicamente aquellas que “*van dirigidas a transformar directamente los espacios físicos de la ciudad, [...]: movilidad, vivienda, planificación urbana*” (Martí-Costa y Tomàs, 2011) 26, mientras que políticas públicas locales tiene relación con todas las decisiones que emanan de los gobiernos locales, de forma amplia (Díaz, 2012). Sin embargo, utilizaré ambas denominaciones de forma sinónima, si no especifico lo contrario.

## 2. Gobiernos locales: posición relativa y gobierno multinivel

Posteriormente, en los años 80, el principal tema de estudio fue un fenómeno completamente ligado al anterior: las relaciones intergubernamentales<sup>47</sup>. Se constata, a partir de la generalización de los Estados del Bienestar y la creciente distribución urbana de la población que las relaciones entre niveles de gobierno son fundamentales para explicar la efectiva prestación de políticas públicas.

Ulteriormente, en la década de los 90, aparece la explosión del concepto de gobernanza y el estudio del *empowerment* local a través del estudio de los gobiernos locales como escenarios privilegiados de la democracia local de base. Estos dos temas surgen ante la constatación de que la toma de decisiones estaba sufriendo algunos déficits: el primero académico, puesto que la gobernanza no es más que una respuesta a la explicación de cómo se toman las decisiones en entornos altamente poblados de instituciones y grupos sociales; y un segundo déficit ligado a la dificultad de saber quién y cómo toma las decisiones interrogándose sobre la “democraticidad” de los procesos de *decision-making* en la arena local.

Hoy, la agenda investigadora sobre los gobiernos locales se dirige hacia un análisis más institucional de la gobernanza, más centrado en el papel de instituciones de segundo nivel y la multiplicidad de niveles de gobierno que toman decisiones sobre el territorio local. La agenda de investigación se dirige hacia un estudio de las relaciones entre territorio y diseño político-institucional. Goldsmith considera que ha llegado el momento de dar el salto definitivo en los estudios locales, que hasta el momento eran la “cenicienta” de la Ciencia Política (M. Goldsmith, 2006), puesto que permiten testar empíricamente buena parte de las preguntas clásicas (y actuales) más generales de la disciplina, con un elevado número de casos y con una alta capacidad comparativa. Relacionar la administración territorial (la prestación de políticas y servicios) con la autoridad política representa un problema fundamental de las instituciones públicas y su diseño (Thoenig, 2006b). La distribución de la autoridad gubernamental sobre el

---

<sup>47</sup> Incluimos también bajo este concepto tanto las relaciones que se establecen entre niveles de gobierno en estados políticamente descentralizados (es el marco en el que se aplica de forma “natural” la idea de relaciones intergubernamentales), como las relaciones entre niveles de gobierno en estados unitarios o administrativamente centralizados (que utilizan de forma habitual el concepto “central-local”).

territorio presenta cuestiones de diseño institucional fundamentales y de territorialización de la acción pública.

Las cuestiones territoriales, lejos de decaer en la agenda política y académica, suscitan cada vez mayores interrogaciones. El desarrollo de la literatura en este apartado se puede dividir en tres fases: un grupo de estudios que intentaban establecer las diferencias básicas entre los diferentes sistemas de gobierno local en el mundo; en una segunda fase, donde se ponía más énfasis en explicar las diferencias entre modelos de gobierno local; y una tercera fase que se centra en los puntos en común de las reformas que han llevado a un sistema complejo de gobernanza, más que en el papel de las instituciones formales de gobierno (G. Stoker, 2006).

Sin embargo, la literatura científica se ha ocupado siempre en determinar si es posible establecer un nivel territorial y una dimensión administrativa aceptables para la provisión de políticas públicas, de la forma más eficiente y efectiva posible (Hoffman-Martinot y Sellers, 2004; C. Navarro y Tomàs, 2007; Négrier, Faure, Baraize, Smith, y Genieys, 2000; Tomàs, 2002; Tomàs, 2003). Los intereses en describir los efectos de las instituciones se complementan por el interés en su diseño, particularmente en su diseño en sistemas políticos democráticos (R. A. W. Rhodes, Binder, y Rockman, 2006). Las interrogaciones respecto de la dimensión territorial de la política y la institucionalización de las respuestas políticas a la territorialización de las decisiones políticas han sido una constante de investigación, específicamente en los últimos decenios (Bukowski, Piattoni, y Smyrl, 2003; Hankla y Downs, 2010; L. Hooghe y Marks, 2009; Keating y Loughlin, 2002; J. Loughlin, 2007a; Martínez-Alonso Camps, 1998; Martínez-Alonso Camps y Ysa Figueras, 2003; Nemery, 2010; R. Pasquier, Simoulin, y Weisben, 2007; Rodríguez Gutiérrez, Rafael Menéndez Fernández, y Cadenas Nevado, 2005; Thoenig, 2005; Thoenig, 2006a; von Hu?lst y van Montfort, 2007; Ziller, 2000). En este marco, las diferentes opciones y las reformas institucionales del mundo local están profundamente marcadas por: el entorno socioeconómico, la tradición y cultura institucionales, el contexto institucional de partida, el conjunto de

actores que participan en las relaciones intergubernamentales y las ideas dominantes que justifican las reformas (Wollmann, 2004).

En cualquier caso, las principales problemáticas que derivan de esta reocupación sobre el diseño institucional es saber quién y cómo gobierna (Favre, 2003)<sup>48</sup>. ¿Es posible una verdadera autonomía de los gobiernos locales?<sup>49</sup> ¿En qué marco institucional se configuran las interdependencias estudiadas en esta tesis? ¿Qué variables son importantes en este marco crecientemente multinivel?

### 2.1 La autonomía política de los gobiernos locales.

La autonomía local es un concepto básico en Ciencia Política, y específicamente en el estudio de los gobiernos locales, que se conceptualiza permanentemente unido a la teoría y a la práctica (M. Goldsmith, 1995). Este concepto se ha usado normativamente para defender a los gobiernos locales y empíricamente como una medida de cambio constitucional, o un método para comparar la democracia local en diferentes naciones. Como reconoce Goldsmith (1995), para analizar la autonomía local es necesario comprender la interacción entre los diferentes niveles políticos y hasta qué punto el gobierno local es efectivamente capaz de operar con verdadera capacidad de decisión autónoma (autonomía) respecto de los demás niveles de gobierno y de los actores del territorio:

---

<sup>48</sup> Esta preocupación deriva de la dificultad de encajar en un mismo proceso decisorio burócratas, intereses del territorio y lógicas políticas supra-territoriales, actores privados y públicos, además de diversos niveles de gobierno.

<sup>49</sup> Este es el debate más antiguo relacionado con el papel de los gobiernos locales, sobre todo a partir del advenimiento del Estado-Nación y la constitucionalización de las relaciones entre niveles de gobierno. Durante la Edad Media, los municipios fueron el contrapoder a los estados, gozando de grandes prerrogativas legales y políticas, convirtiéndose en verdaderos contrapoderes reales (Le Galès, 2003; Tilly y Blockmans, 1994). Además, Gurr y King aseguran que en las sociedades contemporáneas la tensión histórica entre las demandas de extensión de los Estados-Nación y las resistencias locales se ha transformado en un conjunto de relaciones interinstitucionales complejas de cooperación, dependencia y conflicto entre los diferentes niveles de gobierno que marcan poderosamente el diseño institucional implementado (Gurr y King, 1987).



*“And why is a concern with local autonomy important? In the first place, it is important because autonomy is the heart of the very justification of most systems of elected local government. If local governments lack the ability to determine for themselves the mix of local goods and services, as well as local tax rates, then local governments are no more than an administrative arm of the central state, and the election of local representatives serves little purpose”* (M. Goldsmith, 1995:229)

Uno de los principales problemas ligados a la operacionalización del concepto de autonomía local es precisamente las acusadas connotaciones normativas del concepto (Hansen y Klausen, 2002). Por un lado se considera la autonomía como el derecho de los gobiernos locales a resistir a la subordinación de las regulaciones del centro. Bajo este supuesto, se entiende la autonomía local como libertad de actuación respecto de las políticas del centro político. Por otro lado, la autonomía local se entiende también como la habilidad para adoptar, adaptar y/o seguir las indicaciones centrales, enfatizando los recursos limitados de que disponen los gobiernos locales y remarcando su poder implementador (Hansen y Klausen, 2002)<sup>50</sup>.

En la parte empírica de esta tesis me centro exclusivamente en la dimensión legal-vertical de la autonomía de los gobiernos locales y no tomo como variable explicativa, de forma consciente, la actividad de los ciudadanos para explicar la expansión de la actividad educativa de los gobiernos locales<sup>51</sup>, entre otras muchas razones por la ausencia de datos empíricamente contrastables para fundamentar un análisis cuantitativo exhaustivo y con voluntad sistémica<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> De hecho desde una perspectiva neo-marxista, la autonomía tiene dos vertientes: una vertiente de resistencia a los poderes económicos locales y los intereses articulados localmente a su alrededor; y una segunda vertiente de autonomía como resistencia al aparato estatal. Esta es la división clásica de la Autonomía de tipo I y de tipo II de Gurr y King, donde la autonomía se concibe de forma dual: autonomía respecto del entorno local y autonomía respecto del aparato estatal (Gurr y King, 1987).

<sup>51</sup> A pesar de que reconozco que puede ser una variable relevante en la explicación de parte de los fenómenos que dan cuenta de la expansión de las agendas políticas locales.

<sup>52</sup> Existen numerosísimos estudios de caso que analizan esta realidad, pero no permiten una visión de conjunto del sistema de gobierno local, que es la preocupación constante de esta tesis.

**2.1.1 Posición política y modelos de gobierno local.**

El análisis de la autonomía de los gobiernos locales parte del supuesto de que nos encontramos ante una autonomía política de segundo nivel o derivada<sup>53</sup>. Si no fuera así, no existiría un interés específico en analizar el efecto que produce el diseño institucional que los sustenta, su posición política o las relaciones intergubernamentales para entender las políticas de los gobiernos locales<sup>54</sup>.

Una de las primeras tentativas de conceptualizar los diversos modelos de autonomía local fue el de Clark (1984), que tomaba en cuenta dos aspectos eminentemente legales: iniciación e inmunidad de los gobiernos locales (M. Goldsmith, 1995). Por iniciación entendía la capacidad de lanzar las propias propuestas y responder a sus obligaciones de la forma más autónoma posible. Por inmunidad entiende la capacidad de defensa, la capacidad de resistencia de las intromisiones de otros niveles de gobierno. Así, tal y como consta en la siguiente tabla, se generan hasta cuatro posibles tipologías de autonomía local.

Tabla 2.1: Los modelos de autonomía local según su capacidad de iniciación e inmunidad.

	<b>Initiation</b>	<b>No initiation</b>
<b>Immunity</b>	Type 1. High	Type 3. Medium
<b>No immunity</b>	Type 2. Medium	Type 4. Low

Fuente: Clark (Clark, 1984), citado en (M. Goldsmith, 1995)

El modelo de máxima autonomía (tipo 1) es aquel en el que el gobierno local tiene garantizada la máxima protección ante las intromisiones de otros niveles de gobierno y además tiene una libertad muy amplia en la determinación de sus propias opciones políticas. El modelo opuesto (tipo 4) es aquel donde el gobierno local está totalmente

<sup>53</sup> Término utilizado frecuentemente para especificar que los gobiernos locales en Europa no tienen una soberanía originaria que los fundamente, sino que se trata de organizaciones políticas que, a pesar de disponer de legitimidad democrática, no ejercen la soberanía en sentido jurídico-constitucional. Incluso en Francia no se habla de “autonomía” sino más bien de “*libre administration*”, para no inducir al error. Por ello, su capacidad de actuación es más restringida, derivada de una autonomía limitada, en relación con la supuesta autonomía decisional “absoluta” de los gobiernos nacionales, donde reside efectivamente la soberanía nacional.

<sup>54</sup> El concepto de autonomía local está específicamente ligado a la forma de Estado (federal o unitario) y a los procesos de devolución o descentralización que hayan operado (Agranoff, 2004).

desprotegido ante las intromisiones de los niveles de gobierno superiores y tiene una nula capacidad de decidir autónomamente. Entre ambos extremos el juego combinado de las dos variables (existencia/no existencia) genera los modelos híbridos (3 y 4) donde el gobierno local presenta un práctica autónoma contingente.

Otras visiones de carácter marxista han destacado que en realidad los gobiernos locales son “prisioneros” de los gobiernos centrales y de las fuerzas de los sectores económicos presentes en su territorio<sup>55</sup>. En general, estas aproximaciones tuvieron la virtud de resaltar la importancia de las transferencias económicas entre niveles de gobierno, como variable fundamental de todo estudio de la autonomía y las relaciones intergubernamentales (M. Goldsmith, 1995; H. Wolman y Goldsmith, 1992c). Según las aproximaciones de inspiración marxista, los cambios en las relaciones entre niveles de gobierno se explican en buena medida por cambios en el entorno económico y las transferencias entre niveles de gobierno y su carácter finalista o generalista.

Una tercera corriente se focaliza en la capacidad de los gobiernos locales de afectar el bienestar de sus ciudadanos. Para Wolman y Goldsmith (1992) “*local autonomy is the ability of local governments to have and independent impact on the well-being of their citizens*” 45 (H. Wolman y Goldsmith, 1992d). Estos autores entienden por bienestar la capacidad de ofrecer servicios y políticas desde los gobiernos locales que den satisfacción a las circunstancias individuales de la población<sup>56</sup>. A pesar de ello, esta corriente reconoce específicamente las limitaciones institucionales que tienen los gobiernos locales en la prestación de políticas públicas: presupuestarias, competenciales y de capacidad política (H. Wolman y Goldsmith, 1990).

En este sentido, una aproximación histórica ofrece diferentes respuestas para países distintos: Europa del norte desarrolló sistemas de gobierno local con capacidades de bienestar más extensas, mientras que los países del sur de Europa desarrollaron sistemas más centrados en la comunidad, con responsabilidades limitadas pero con

---

<sup>55</sup> La tipología dual ya comentada de Gurr y King (Gurr y King, 1987), que sin embargo, matiza y adapta esta postura tan determinista.

<sup>56</sup> Concretamente entienden: “*Well-being consists of the income which permits individuals to purchase goods and services, to satisfy their desires, but it also consists of non-monetary attributes from which individuals derive satisfaction such as their personal relationships, health, self-esteem...*” 45 (H. Wolman y Goldsmith, 1992d).

relaciones clientelares fluidas con el centro político (Page y Goldsmith, 1987). Así establecen una clasificación muy sencilla basada en las relaciones central-local<sup>57</sup> y en tres variables que permiten discriminar las dos tipologías: Europa del Norte y Europa del Sur. La tipología se fundamenta en una comparación de las funciones que tienen asignadas los gobiernos locales, la capacidad autónoma de tomar decisiones y el acceso a los centros nacionales de decisión.

Tabla 2.2: Funciones, autonomía y acceso político de los municipios en Europa del Oeste

	Funciones	Autonomía	Acceso político
Norte	Altas	Alta	Bajo
Sur	Bajas	Bajas	Altas

Fuente: John, Peter, en *Local Governance in Europe*, 2001, pág 28.

Esta división refleja dos patrones históricos diferentes que reflejan dos opciones políticas distintas en la descentralización de los Estados (P. John, 2001). Básicamente las distintas opciones históricas se explican por el papel que los Estados quisieron reconocer a los gobiernos locales y su concepción del Estado central<sup>58</sup>. En este modelo, los ayuntamientos del norte son pequeños sistemas políticos en miniatura, donde el *self-government* reproduce los patrones de comportamiento de niveles de gobierno estatal y los gobiernos locales son expresión del auto organización de los ciudadanos<sup>59</sup>. Por otro lado, la característica principal de los municipios del sur es que los gobiernos locales tan sólo representan los intereses del municipio (en ningún caso los intereses

<sup>57</sup> Por central-local se entiende en la literatura académica, todas aquellas interdependencias que tienen los considerados gobiernos locales con sus respectivos niveles de gobierno superiores, de los cuales dependen constitucional o legalmente. Es un concepto muy ligado a la tradición anglosajona y específicamente a Estados unitarios. En los países federales se utiliza el concepto “relaciones intergubernamentales”. Como ya he advertido, los uso indistintamente en esta tesis.

<sup>58</sup> Los países del sur, de tradición católica, optaron por estados más centralizados, más nacionalistas, donde se privilegiaba la construcción nacional y la homogeneidad social y política como meta, por encima de otras variables democráticas, políticas o jurídicas en la dimensión territorial de la toma de decisiones (P. John, 2001). Se trataba de una visión muy burocratizada, a la imagen de Weber.

<sup>59</sup> Básicamente la capacidad de tomar decisiones, de implementarlas, de generar sistemas de actores con intereses propios y diferenciados a nivel local....que lleva aparejadas tensiones político-jurídicas entre niveles de gobierno en términos de decisión política.

generales), son responsables tan sólo de los temas genuinamente locales y están (o estaban) sometidos a un mayor control político<sup>60</sup>.

Page y Goldsmith (1987) afinaron la doble clasificación de Clark mediante una clarificación de los dos modelos. Así, los gobiernos locales de Francia y España son una pareja inseparable que se sitúa siempre en el mismo grupo<sup>61</sup>, el que se ha venido llamando el modelo de Europa del Sur o Napoleónico<sup>62</sup>. Esta tipología se caracteriza por su reconocimiento constitucional, basado en un principio de competencias generales y responsabilidades básicas, una altísima fragmentación, la existencia de electos locales, la uniformidad institucional y la presencia de una identidad local marcada (O. Borraz, 2000; Brugué y Gomà, 1998; P. John, 2001; Vallès y Brugué, 2001). Además este modelo se ha caracterizado por, en lo económico, tener una capacidad limitada, y en lo político, comportarse como una escuela de formación de cuadros políticos nacionales y la nacionalización de los partidos al nivel local (Agnès, 1988; Brugué y Gomà, 1998; Capo Giol, 1991; Ubasart, 2011; Capo, Baras i Gómez, Botella, y Colomé, 1988; Magre, 1999). Esta conjugación de factores institucionales provocaría una suerte de *minoría de edad*<sup>63</sup> de los gobiernos locales englobados en este modelo, que explicaría su incapacidad decisional en muchos aspectos que potencialmente les podrían corresponder. La razón de ser de este diseño institucional es política y no tanto funcional.

---

<sup>60</sup> Para el caso francés, paradigma de este modelo, el control *ex-ante* del *Préfet*, ya desaparecido, no es más que la prueba de esta desconfianza hacia los intereses locales, contrarios por naturaleza a los intereses generales de la nación. Además, se generan, para los modelos del sur, redes clientelares alrededor del alcalde, que tiene la capacidad de contratar su propio personal provocando que los municipios funcionen un poco como lobbies ante los gobiernos centrales (P. John, 2001).

<sup>61</sup> Esta afirmación sirve para todas las clasificaciones que comento más adelante.

<sup>62</sup> Los países formado tradicionalmente parte de este modelo son Francia, España (sobre todo después de 1978), Italia, Grecia o Portugal. Sin embargo algunos de ellos han realizado reformas muy recientes que, sin duda pueden alterar esta clasificación.

<sup>63</sup> No hago más que reproducir exactamente las palabras de Brugué y Gomà (1998: 15-17) mediante las cuales indican que los gobiernos locales que tienen poca capacidad real de incidencia en el bienestar de sus ciudadanos, no tanto por falta de autonomía política, sino más bien por la falta de recursos públicos a su disposición.

Por otro lado, los modelos de tradición británica, o del norte de Europa, se caracterizan por todo lo contrario de los anteriores. Los gobiernos locales en éste modelo son mucho mayores en términos de población, gestionan una cantidad mucho más elevada de recursos públicos y generalmente tienen reconocidas una amplia carta de servicios asociados (Brugué y Gomà, 1998; Norton, 1991). Sin embargo, acostumbran a tener menor reconocimiento constitucional, las políticas que pueden prestar acostumbran a estar fiscalizadas por niveles de gobierno superiores, la ciudadanía no genera sentimientos de pertenencia al territorio local, y han establecido muchas veces modelos de gobierno de carácter gerencial o técnico.

Esta clasificación ha sido matizada por diversos autores, principalmente por Norton (1991) John (2001), Denters y Rose (2005) y especialmente Hesse (1991) y Heinelt (2006) puesto que, por ejemplo, el modelo del sur ha ganado con el paso del tiempo una considerable cantidad de recursos formales, capacidad técnica y autonomía por los efectos conjugados de la regionalización y europeización<sup>64</sup>. Por el contrario, los sistemas del norte como el británico, han recaído en términos de responsabilidades y autonomía formal, puesto que se han ido configurando como simples implementadores de las decisiones del centro político<sup>65</sup>. Además, han surgido nuevos estados europeos y se han reconfigurado territorialmente otros muchos.

Hesse y Sharpe (1991) añaden a la doble clasificación anterior una tercera tipología que se corresponde con modelos de gobierno local que llaman "*North and Middle European Group*". Estos autores basan su distinción tripartita también en la repartición competencial y las relaciones entre niveles de gobierno, pero añaden la importancia que tiene para cada caso la democracia local. Así ésta nueva tipología divide los sistemas de gobierno locales entre el grupo napoleónico (o francés), el grupo

---

<sup>64</sup> Bäck, Heinelt, y Magnier, 2006; Bobbio, 2005; O. Borraz y Le Galès, 2005; Denters y Rose, 2005; Hesse y Sharpe, 1991a; Norton, 1991

<sup>65</sup> En el caso británico, el papel de los gobiernos conservadores de Thatcher y Major representaron el más claro ejemplo de reformas ideológicamente orientadas y que afectaron el papel de los gobiernos locales, que pasaron a ser meros brazos ejecutores de políticas decididas en el centro a causa de su asfixia/dependencia financiera (Entwistle y Laffin, 2003; Gurr y King, 1987; R. A. W. Rhodes y Stoker, 2003; D. Wilson, 2005). Así mientras en el resto de Europa se descentralizaba, en Gran Bretaña se incrementaba el poder central, se abolían gobiernos locales, se daban funciones a agencias no escogidas democráticamente, y el centro fijaba directamente los impuestos y gastos locales (M. Goldsmith, 2003).

anglosajón y el nuevo grupo anteriormente mencionado, que se caracteriza por estar institucionalmente bien definido y con un diseño relativamente homogéneo (como los modelos napoleónicos) pero también por controlar elevados recursos económicos (como el grupo anglosajón), generando un *tertium genus* que no encajaba con la tipología dual anterior.

Finalmente, Heinelt (2006) <sup>66</sup> propone analizar los modelos de gobierno local conjugando las visiones verticales de poder (relaciones central-local, privilegiadas por Page, Goldsmith, Denters y Hesse y Sharp) con las relaciones horizontales (básicamente entre el modelo del alcalde que establece cada diseño institucional, de Mouritzen y Svava<sup>67</sup>). Así, se posicionan de forma más precisa la práctica totalidad de diseños institucionales de gobierno local<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Una última tentativa de clasificación, todavía por desarrollar, es la propuesta por Stoker en un reciente artículo de 2011, donde plantea superar todas estas tipologías y clasificar los gobiernos locales mediante cuatro elementos relacionados con las cuatro funciones nucleares de todo gobierno local: la creación de identidad, su papel en el desarrollo económico, el modelo de bienestar que producen y la capacidad de coordinación ante la complejidad (G. Stoker, 2011).

Un poco antes, Wolman proponía una metodología empírica algo parecida a la de Stoker para ubicar a los gobiernos locales después de operacionalizar hasta ocho conceptos distintos de los gobiernos locales: objetivos, importancia, estructura institucional, fiscalidad, autonomía, democracia local, capacidad, servicios prestados y su política (*politics*) (H. Wolman, 2008).

<sup>67</sup> Clasifican los gobiernos locales en función del sistema de gobierno local y del papel del alcalde, así que distinguen entre: modelos “parlamentarios”, “consociativistas”, “presidenciales” y “semi-presidenciales” (Mouritzen y Svava, 2002).

<sup>68</sup> Sin embargo cabe destacar que Heinelt se ve obligado a introducir una cuarta tipología, que llama “*Central East European type*”, caracterizada por la vertiginosa democratización, descentralización y ambigüedad competencial de sus gobiernos locales (Heinelt y Hlepas, 2006), para poder clasificar la práctica totalidad de los sistemas de gobierno local de Europa.

Tabla 2.3: Modelos de gobierno local

Political leadership types according to different European local government systems		Types of local government systems according to (vertical) local-central relations (Hesse and Sharpe 1991)			
		Franco type	Anglo type	North-Middle European type	Central-East European type
forms of local government systems according to horizontal power relations (Mouritzen and Svava 2002)	<b>Strong mayor form</b>	<b>political mayor'</b> France, Greece, Italy, Portugal, Spain	<b>executive mayor'</b> England	<b>executive mayor'</b> Germany, Austria	<b>executive mayor'</b> Poland,, Hungary
	<b>committee leader form</b>		<b>collegial leader'</b> England	<b>collegial leader'</b> Denmark, Sweden, (Austria)	
	<b>collective form</b>	<b>collegial leader'</b> Belgium	<b>collegial leader'</b> England	<b>collegial leader'</b> Netherlands, Switzerland, (Germany)	<b>collegial leader'</b> Czech Rep.
	<b>council-manager form</b>		<b>ceremonial mayor'</b> Ireland		

Fuente: elaboración propia a partir de (Bäck et al., 2006; Heinelt y Hlepas, 2006; Hesse y Sharpe, 1991b; Mouritzen y Svava, 2002; Page y Goldsmith, 1987)

En cualquier caso, los gobiernos locales presentan una práctica política enormemente contingente, determinada tanto por factores internos (valores político-ideológicos y estructuras socio-económicas), como por factores externos (modelo de Estado del Bienestar y posición institucional) (Brugué y Gomà, 1998). Además, las políticas del gobierno local dependen en gran medida las características propias del sector de política pública en el que se actúe. Así, la capacidad de aprovechar sinergias entre actores (interdependencias) y la capacidad práctica acumulada a través de los técnicos municipales<sup>69</sup>, resultan ser factores decisivos para la actuación local en un marco de gobernanza multinivel, y específicamente para los modelos locales de tipo napoleónico (Agranoff y McGuire, 2003; Bäck et al., 2006; Entwistle y Laffin, 2003; Reiter, 2001).

<sup>69</sup> El número de trabajadores públicos de cada nivel de gobierno también se ha tomado muchas veces como indicador de la "capacidad" de cada uno de los niveles de gobierno, bajo el supuesto de: a más trabajadores, mayor fuerza política y capacidad de prestar y diseñar políticas (P. John, 2001).



### 2.1.2 Competencias, capacidades y recursos económicos.

Los modelos de gobierno local funcionan como diseños institucionales que afectan decisivamente a la forma en cómo los gobiernos locales se comportan y prestan las políticas públicas. Así, según el modelo donde se inserte el objeto de estudio, el investigador se encuentra ante una determinada manera de relacionar autonomía y capacidad política.

Las explicaciones empíricas han sido privilegiadas por los economistas y se han basado en el análisis de macro-magnitudes monetarias agregadas (Bel i Queralt, 2006; Bel y Fageda, 2007; Bosch, 2001; Bosch y Espasa, 2008; Bosch, Pedraja, Rubio, y Utrilla de la Hoz, 2008; Richard, 2000). Por otro lado, las aproximaciones entradas en factores político-constitucionales se han centrado en la capacidad efectiva de presar políticas a través las estructuras administrativas generadas, que se vuelven determinantes en la prestación de servicios y políticas públicas (Eymeri-Douzans, 2001; Eymeri-Douzans y Pierre, 2011; Favre, 2003; Yesilkagit, 2011)<sup>70</sup>.

Una aproximación resumida a las competencias efectivas de los gobiernos locales en España (Catalunya) y Francia nos muestra dos sistemas competenciales parecidos. Ambos están marcados por dos características fundamentales: la existencia de cláusulas generales de competencia, por un lado, y el establecimiento legal de las competencias obligatorias efectivamente atribuidas, por el otro.

Para el caso español, y específicamente el catalán, encontramos las competencias obligatorias en dos normas fundamentales: la Ley de Bases de Régimen Local y el *Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya*<sup>71</sup>. Ambas disposiciones establecen un nivel competencial obligatorio en función de la dimensión poblacional del municipio en cuestión<sup>72</sup>. Así, todos los municipios incluidos en una misma franja

---

<sup>70</sup> Un ejemplo magnífico, aunque no referido al nivel local, es el capítulo de Jean-Michel Eymeri-Douzans en *Le gouvernement du compromis*, titulado *Définir "la position de la France" dans l'Union Européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI* (Eymeri-Douzans, 2002).

<sup>71</sup> El régimen legal catalán se considera bifronte, puesto que se rige a la vez por una ley española y una ley catalana: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y *Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya*.

<sup>72</sup> Ver tablas en anexo.

poblacional tienen las mismas obligaciones legales mínimas en la prestación de servicios, independientemente de todas las demás variables socio-políticas del territorio<sup>73</sup>. Para el caso francés hay que destacar el *Code des collectivités territoriales*, donde se regulan las competencias obligatorias de las colectividades locales, consolidando las tres reformas descentralizadoras que han tenido lugar desde 1982 (Gohin y Cabannes, 2000)<sup>74</sup>, además de la referencia constitucional del artículo 72-2.

La cláusula general de competencia se entiende como la libertad reconocida a una colectividad territorial para intervenir en toda materia que sea de interés público local y que no esté atribuida a otra colectividad territorial u órgano del Estado<sup>75</sup>. Hay que destacar que operan de una misma manera: se trata de una atribución general que tiene como único límite que la materia no sea de otro nivel gubernativo y que sea susceptible de interesar al nivel local. Se debe notar que se trata, más bien, de un principio de libertad, que de verdadera capacidad. La gran diferencia entre el modelo francés y el catalán es que, para el segundo, se trata de una libertad constitucional y legalmente reconocida<sup>76</sup>, mientras que para el primero se había tratado siempre como una libertad histórica, de carácter casi consuetudinario, a pesar de que se recoge específicamente a nivel constitucional y legal desde el advenimiento la V República (Marcou, 2006)<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Hay que resaltar, sin embargo, que existen legislaciones sectoriales que establecen otras obligaciones municipales para todos los ayuntamientos.

<sup>74</sup> No realizaré aquí ninguna explicación detallada del proceso de descentralización francés iniciado en 1982 y que tiene su "tercera ola" en la ley de 16 de diciembre de 2011 de reforma de las colectividades territoriales, puesto que excede totalmente del objeto de esta tesis. Sin embargo se recomiendan entre muchos otros (Auby, 2006; Boeuf y Magnan, 2009; Delbo, 2005; Luchaire y Luchaire, 2003; Mabileau, 1997)

<sup>75</sup> Colectividad territorial es la expresión francesa que nos permite englobar tanto gobiernos locales de base –ayuntamientos– como otros niveles territoriales (Provincia, Département, Región, Comunidad Autónoma...)

<sup>76</sup> Artículo 137, además de las disposiciones de la Ley de Bases y de la Carta europea de autonomía municipal.

<sup>77</sup> La primera referencia se encuentra en la Constitución revolucionaria de 1791, recogida posteriormente por la Constitución de 1884 y retomada hoy por el artículo L 2121-29 del *Code Général des Collectivités Territoriales* (CGCT). Es importante destacar que este principio de libertad se reconoció también para los *Conseils Généraux* en 1926 y las *Régions* en 1986, pero que una reciente modificación legislativa, concretamente la ley de 16 de diciembre de 2011 de reforma de las colectividades territoriales, las excluye expresamente de esta cláusula general de competencia. Así, se trata de un principio inspirador, más que una verdadera característica definitoria del modelo francés.

En cualquier caso, quien determina realmente la amplitud de esta cláusula general de competencia es siempre el Estado central (o el centro político correspondiente), que puede ejercer su capacidad distributiva según le parezca en cada momento. Nada le puede impedir modificar, cambiar, alterar los límites de esta capacidad mediante la atribución discrecional de una competencia a un nivel gubernativo u otro.

Así, tomando como criterio delimitador la capacidad de generación de políticas y la implementación de servicios locales, autores como Goldsmith (M. Goldsmith, 1992) o Lidström (Lidström, 1998), han creado una tipología de los gobiernos locales en función del *ethos* local. Identifican los siguientes modelos:

1. Modelo clientelar o de patronazgo. Básicamente recubre los sistemas de gobierno local del sur de Europa y se caracteriza por tener ejecutivos locales fuertes muy ligados a la comunidad y que tienen elevado acceso a los gobiernos superiores. Las unidades locales tienden a ser pequeñas.
2. Modelo de desarrollo económico. En este grupo, la principal misión de los gobiernos locales es la de promover el crecimiento económico generando fuertes sinergias público-privado. Los países tipo son los Estados Unidos de América y Australia.
3. El modelo del Estado de Bienestar. Bajo esta clasificación se engloban todos aquellos sistemas en que los gobiernos locales son mayoritariamente prestadores de servicios del bienestar. Incluye a Alemania, Holanda, Reino Unido y se caracteriza por tener unidades locales grandes y con autoridades locales de carácter profesional.
4. Modelo de habilitación de mercado. Este modelo es más teórico que empíricamente contrastable, pero recoge la idea de que los gobiernos locales tienen que ser mínimos y que todas las políticas necesarias para la comunidad se deben prestar desde el sector privado u organizaciones del tercer sector sin ánimo de lucro.

En el modelo de patronazgo, además, los gobiernos locales tienen una capacidad limitada para decidir, no tanto en la distribución de los recursos que manejan, como en los instrumentos de políticas públicas para implementar sus decisiones. Efectivamente existen limitaciones graves, a pesar de las cláusulas generales de competencia, en cuanto a la forma en cómo las decisiones se pueden llevar a cabo y la capacidad de producción de verdaderos “bienes locales”. Por otra parte, los gobiernos locales tienen muchas dificultades para tener una verdadera autonomía financiera.

Efectivamente, en relación con los estudios de carácter fiscal o económico, se constata la ausencia de una financiación adecuada para las múltiples actividades que tienen que realizar los gobiernos locales, siendo la infra dotación presupuestaria otra característica principal del modelo de gobierno local, tanto francés como español. Ambas potestades recaudatorias y de creación de impuestos propios están limitadas por la ley, dificultando la libre disposición de sus ingresos y negando una verdadera capacidad de diferenciación por razón de aspectos financieros (Bosch et al., 2008; Bourdin, 2008; Le Lidec, 2008a; J. Navarro, 2009; Oulasvirta y Turala, 2009; Oulasvirta y Turala, 2009). En general, los gobiernos locales disponen de una serie de impuestos que les son “propios”, pero de los cuales tienen un margen de maniobra muy limitado<sup>78</sup>. La mayoría de las veces tienen dos posibilidades: efectivamente no ejecutarlo y por lo tanto eximir a la población de su cumplimiento, o bien establecerlo y jugar con los márgenes legales que les permite la ley<sup>79</sup> (Bosch, 2001; Bosch y Espasa, 2008; Gohin y Cabannes, 2000; Le Meur, 2011).

Además, este modelo de limitación fiscal y tributaria ha generado unos gobiernos locales extremadamente dependientes de los recursos monetarios provenientes de otros niveles de gobierno y que se comportan muchas veces como “cazadores de

---

<sup>78</sup> La creación y supresión de impuestos es una capacidad que en ambos sistemas compete exclusivamente los respectivos parlamentos nacionales. Cosa distinta son las tasas y precios públicos. Además, en España los municipios tan sólo controlan directamente un 27% de sus ingresos (que provienen exclusivamente de impuestos locales), mientras que en Francia aumenta a un 57%, pero gracias en parte a la cooperación voluntaria, a la que se hace referencia inmediatamente. Datos en (Marcou y Wollmann, 2008) y consultables en el anexo.

<sup>79</sup> En España, el marco constitucional permite un desarrollo de la financiación autonómica mucho más amplio de lo que posteriormente han recogido todas las leyes de financiación local.

recursos". Ante la creciente demanda social, unida a la lógica de la representación política, los gobiernos locales presentan la tendencia a buscar fuentes de recursos en otros niveles de gobierno para prestar los servicios y políticas que consideren necesarias o deseables en un momento dado.

Es cierto que el Estado francés ha ido progresivamente dotando de mayor capacidad impositiva a los gobiernos locales, mediante el establecimiento de las distintas fórmulas de cooperación intercomunal, que les permite gestionar más impuestos que al nivel exclusivamente local (O. Borraz y Le Galès, 2005; West, 2007)<sup>80</sup>. Desde la constatación de la necesidad de luchar contra la fragmentación municipal, el Estado francés ha impulsado reformas que, sin reducir el número total de gobiernos locales de base, han intentado racionalizar la prestación de servicios mediante el fomento de agrupaciones voluntarias de municipios (Gilbert, 1999; West, 2007). Además, se ha incrementado progresivamente el nivel de recursos financieros disponibles para los gobiernos locales mediante el aumento de su participación en los impuestos tanto locales como nacionales (O. Borraz y Le Galès, 2005)<sup>16</sup>, pero a cambio de una pérdida de autonomía financiera<sup>81</sup>. Accediendo a mayores transferencias de recursos, pierden parte de la capacidad de decidir sobre sus impuestos (Le Meur, 2011; Marcou, 2000).

Efectivamente, y en lo que se refiere al gasto público según nivel de gobierno se constata para el caso francés, una cierta progresión de aumento del gasto público gestionado por los niveles locales, para el periodo considerado en esta tesis<sup>82</sup>. Por el contrario, los gobiernos locales españoles presentan un claro estancamiento en este

---

<sup>80</sup> Es una muestra evidente de la voluntad del centro de mancomunar servicios sin modificar la identidad municipal, puesto que los incentivos fiscales son un instrumento del tipo "zanahoria" .

<sup>81</sup> Si es que ya no se encontraba muy limitada, según asegura Thoening : "Il y a, en France, quelque chose qui masque les relations et les incidences mutuelles entre les politiques de l'État et les politiques locales, c'est le système fiscal. La fiscalité locale est une fiscalité dont un des effets est de dépolitiser, parce que c'est un système incompréhensible, basé en large partie sur du fictif" (Urfalino, Thoening, y Lorrain, 1989) 120.

<sup>82</sup> A pesar de la multitud de fuentes estadísticas disponibles, es prácticamente imposible encontrar medidas uniformes de gasto público por niveles de gobierno y para diversos países en el tiempo. Sin embargo, los datos de la OCDE, a pesar de distanciarse ligeramente de los datos oficiales de los Estados respectivos, nos permiten garantizar una misma metodología en el tratamiento y recogida de los datos, que aporta fiabilidad a la serie temporal.

## 2. Gobiernos locales: posición relativa y gobierno multinivel

concepto. El volumen de gasto público en porcentaje gestionado por los niveles locales es un indicador de la capacidad de gasto de cada uno de los niveles de gobierno, e indica que porción de consumo público se controla desde los distintos niveles territoriales como puede observarse en la siguiente tabla<sup>83</sup>.

Además, los gráficos siguientes a la tabla nos enmarcan los patrones de estabilidad y cambio del porcentaje de gasto de cada uno de los niveles de gobierno. Se observan claramente patrones de incremento de los recursos para el caso francés, y un estancamiento estructural para los gobiernos locales españoles<sup>84</sup>.

Tabla 2.4: % gasto público total por niveles de gobierno, España-Francia, 1999-2010.

<b>España</b>													
Gasto público (en %)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	PROMEDIO
Gobierno central	54,6	53,4	52,8	45,4	43,4	44,1	41,6	41,6	41,2	41,2	44,7	44,0	45,7
Gob. autonómico	29,1	30,8	31,3	37,32	39,2	39,4	41,22	40,9	40,7	41,6	39,1	39,5	37,5
Gobiernos locales	16,2	15,6	15,7	17,0	17,3	16,4	17,1	17,3	18,0	17,2	16,2	16,5	16,8

<b>Francia</b>													
Gasto público (en %)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	PROMEDIO
Gobierno central	71,5	70,3	70,7	70,6	69,7	68,8	68,9	66,6	65,9	65,7	65,6	67,5	68,4
Gobiernos locales	28,5	29,7	29,3	29,4	30,3	31,2	31,1	33,4	34,1	34,3	34,4	32,5	31,6

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE consultables en OCDE.stat

Como se puede observar, el nivel de gasto local es tendencialmente estable en el caso español y algo creciente para el caso francés. En Francia se está tendiendo efectivamente hacia una política de gasto mucho más multinivel y mucho menos dependiente del Estado en términos generales, y en parte ha sido gracias a la transferencia de tributos comentada anteriormente y todo el movimiento de descentralización también hacia las regiones (F. R. Baumgartner, Focault, y François, 2009). Por el contrario, en España la tendencia claramente apuntada es la

<sup>83</sup> Estos datos no permiten, para el caso francés, desagregar el gasto del nivel local entre *Mairies*, *Départements* y *Régions*. Sin embargo, nos permite observar claramente la evolución de la descentralización.

<sup>84</sup> Si bien en valores absolutos el montante total de recursos gestionados es mucho más elevado, no es así el porcentaje. Además, calculados sobre el PIB los gobiernos locales españoles gestionan un 5,9% del total de recursos y los franceses un 11,1%, según consta en (Marcou y Wollmann, 2008) y consultable en el anexo.

descentralización del gasto público hacia las Comunidades Autónomas y no hacia los entes locales.

Sin embargo, la principal constatación es que, si ha habido un aumento y diversificación de las agendas políticas locales españolas, ésta se ha producido, prácticamente, a coste cero. Si la hipótesis de que los gobiernos locales son cada vez más responsables y activos en un número creciente de asuntos, pero no ha aumentado significativamente la cantidad de recursos disponibles, entonces ¿cómo se ha llegado a esta situación? Tenemos varias respuestas posibles a esta pregunta: se han repartido los recursos de forma distinta (menos para más asuntos); se han dejado de prestar servicios “clásicos” no obligatorios para prestar otros servicios no obligatorios pero relativos a sociedades post-industriales<sup>85</sup>; o bien los recursos provenientes de otros niveles de gobierno, que son fundamentales para el quehacer diario de los gobiernos locales, cambian de orientación en el tiempo sin variar la aportación global de recursos.

### **2.1.3 Subsidiariedad y políticas públicas.**

Probablemente, uno de los factores que ha revalorizado la postura académica de que los gobiernos locales han expandido sus agendas políticas y se interesan de forma creciente por generar sus propios modelos de bienestar ha sido el impacto del principio de subsidiariedad y sus efectos en el gobierno local (Brugué y Gomà, 1998; Brugué y Gomà, 1998; Font Borrás y Subirats, 2000; R. Pasquier y Weisben, 2004; R. Pasquier et al., 2007; J. Subirats, 2002b).

Según este principio, de clara inspiración federal y propulsada por la Unión Europea, los problemas deben ser tratados en el nivel político más adecuado y cercano al ciudadano posible. Así, los niveles superiores de gobierno deberían de abstenerse de participar/decidir cuando el problema público puede ser resuelto a un nivel político-institucional más cercano al ciudadano.

---

<sup>85</sup> Ello explicaría la expansión de las agendas locales hacia asuntos más relacionados con valores postmaterialistas o relacionados con nuevos problemas públicos (inmigración, tercera edad, participación...)

Así, los gobiernos locales están perenemente sometidos a una doble dependencia; la ciudadana expresada mediante su legitimidad democrática, y la gubernativa, expresada mediante su dependencia legal y financiera de otros niveles de gobierno (Lidström, 1998). La primera dependencia explica su sometimiento a las demandas expresadas localmente, de la satisfacción de las cuales depende en buena medida el futuro político del municipio. La segunda dependencia se refiere a limitada capacidad de los gobiernos locales en relación con la prestación autónoma de políticas y servicios públicos locales.

Tabla 2.5: Características básicas de la doble dependencia de los gobiernos locales.

Elementos del gobierno local	Dependencias	
	Estado	Ciudadanos
Territorio	Traza los límites y regula su ámbito territorial	Identifica los miembros que le pertenecen
Autonomía política	La delimita mediante leyes y constituciones	Dirige sus demandas y se beneficia de sus servicios y políticas
Poder coercitivo sobre sus ciudadanos	Lo autoriza y habilita mediante leyes	Está sujeto a sus poderes coercitivos
Carácter democrático (políticos y asambleas electas)	Regula sus poderes y procedimientos de elección	Los escoge y participa en la democracia local

Fuente: Adaptado de Lidström, pág 111 (Lidström, 1998)

En este marco, el juego de la dicotomía autonomía-subsidiariedad no he hecho más que agravar la doble dependencia previamente anunciada. La presión “desde abajo” para la prestación de políticas públicas se refuerza gracias a la existencia del principio de subsidiariedad, que legitima “indirectamente” a los gobiernos locales a actuar a favor del bienestar de sus ciudadanos, incluso sin una habilitación legal clara. Esta realidad ha provocado que, para el caso catalán, los municipios se hayan ocupado de la prestación de servicios mucho más allá de los mínimos establecidos por ley (Pi Sunyer, 2012). De hecho, la inmensa mayoría de localidades de más 500 habitantes dedican parte de sus recursos a prestar servicios a los que legalmente no están obligados. Como



se indica en la tabla siguiente, la práctica totalidad de los municipios catalanes de entre 500 y 5000 habitantes llevan a cabo actividades para las cuales no tienen una obligación legal expresa. El porcentaje disminuye sensiblemente para los casos de los municipios de entre 5000 y 50000 habitantes, pero sigue siendo un conjunto muy relevante, de un 70%. Además, como refleja Maite Vilalta “*durant el període 2003-2009, els municipis catalans van liquidar un volum mitjà de despesa no obligatòria de 301,05 euros per habitant, la qual cosa suposa un 26,1% del total de la despesa liquidada*” (Vilalta, Esteller, Mas, y Vilellas, 2008:5).

Tabla 2.6: Prestación de servicios obligatorios según tramos de población.

	N	Frecuencia	Porcentaje
Municipios menores de 5.000 habitantes que prestan servicios obligatorios para municipios mayores de 5.000 habitantes	386	375	97,2
Municipios menores de 20.000 habitantes que prestan servicios obligatorios para municipios mayores de 20.000 habitantes	533	388	72,8
Municipios menores de 50.000 habitantes que presten servicios obligatorias para municipios mayores de 50.000 habitantes	572	407	71,2

Fuente: Observatorio de Gobierno Local 2010. Fundación Carles Pi i Sunyer

Por otro lado, la siguiente tabla muestra el porcentaje municipios de más de 500 habitantes que prestan servicios no obligatorios. Según estos datos, prácticamente todas las localidades dedican recursos a la prestación de alguna competencia que no se les ha asignado, y el ejemplo más claro son las guarderías, a las cuales dedico prácticamente una sección entera en el capítulo cuarto. La prestación generalizada de muchos de estos servicios pone de relieve la existencia de un conjunto de servicios que, pese a no estar previstos legalmente como obligatorios, se han convertido en básicos o pertenecientes a un núcleo de prestación esencial (Pi Sunyer, 2012).

En gris he marcado las actividades no obligatorias que son objeto de estudio empírico en la parte segunda de la tesis, por tratarse de actividades educativas. Es relevante observar cómo se trata de servicios claramente muy extendidos entre los gobiernos locales catalanes. La pregunta que queda por responder es si esta aplastante situación se puede explicar sólo por la actividad y el deseo de los gobiernos locales, o bien es necesario buscar explicaciones distintas.

Tabla 2.7: Prestación de servicios no obligatorios por los municipios catalanes

	N	Sí		No	
		Frec.	%	Frec.	%
Prestació de cultura popular i tradicional	593	576	97,1	17	2,9
Prestació d'escoles bressol	593	503	84,8	90	15,2
Prestació de polítiques de seguretat	595	328	55,1	267	44,9
Prestació de conservatoris i escoles de música	584	236	40,4	348	59,6
Prestació d'ensenyaments artístics	592	229	38,7	363	61,3
Prestació d'habitatge	597	225	37,7	372	62,3
Prestació de centre d'informació de la dona	576	179	31,1	397	68,9
Prestació de museus	582	171	29,4	411	70,6
Prestació d'escoles d'adults	590	161	27,3	429	72,7

Fuente: *Anuari de Govern local 2011* (Pi Sunyer, 2012)

Del análisis de esta tabla podemos claramente destacar que los municipios catalanes se han convertido en una parte importante del Estado del Bienestar en Catalunya, sin un cambio explícito en los diseños ni legales ni institucionales. Desde la Fundació Carles Pi i Sunyer destacan hasta cuatro posibles factores explicativos (Pi Sunyer, 2012):

1. En primer lugar, las derivadas de la presión ciudadana. Este es el argumento más reiterado por parte del mundo municipal para defender la ampliación de funciones. Esta explicación está íntimamente ligada a la cláusula general de competencia, puesto que permite justificar la necesidad de que los gobiernos locales asuman una serie de funciones para resolver los problemas, las necesidades y las demandas que se presentan en sus municipios, mucho más allá de los mínimos requisitos legales.
2. En segundo lugar, las derivadas de la actuación de administraciones territorialmente superiores. Estas actuaciones presentan una doble dimensión: por un lado, el gasto generado por legislación sectorial que incorpora nuevas funciones municipales, y por otro, la inducción a través de líneas de ayudas y de la promoción de políticas concretas a las que los ayuntamientos se pueden acoger. De entre las primeras, podríamos citar el ámbito vinculado a la salud pública y, entre las segundas, equipamientos de tipo cultural y deportivo, por

ejemplo. El análisis específico del sector educativo es la segunda parte de esta tesis.

3. En tercer lugar, las explicaciones propias de un proceso electoral competitivo. La lógica competitiva puede explicar la necesidad de hacer promesas electorales que probablemente sigan una lógica incremental e inflacionaria. Los candidatos, después Alcaldes, cada vez adquirirán nuevos compromisos con una tendencia alcista y una lógica de ampliación de la cartera de servicios municipal.
4. Finalmente, La competencia para captar determinados bienes. En este caso, siguiendo una lógica de "voto con los pies" (Tiebout, 1956), los municipios competirían entre ellos para captar bienes o personas hacia su término municipal, provenientes de otros municipios; dentro de este cuarto supuesto podríamos encontrar la creación de polígonos industriales o parques tecnológicos.

Sin embargo, y sin capacidad para ponderar las cuatro explicaciones, en esta tesis sostengo que, específicamente para el ámbito educativo, el factor determinante es el impulso y la dirección que operan desde el centro político. Esta ruptura con la lógica que utilizan ambos marcos jurídicos para la asignación competencial pone de relieve la importancia de las interdependencias institucionales que se pueden establecer entre los diversos niveles de gobierno. Los servicios mínimos que prestan los municipios son de obligatoria prestación y son el corazón de su actividad...sin embargo además de estos servicios los gobiernos locales también asumen la provisión de otros bienes colectivos que añaden atracción a su vida urbana (educación pública, sanidad...). La cuestión desde un punto de vista estado-céntrico es como y hasta qué punto la provisión de estos servicios "extra" contribuye a los intereses del Estado, conjuntamente con el propio interés de los gobiernos locales (Gurr y King, 1987).

## 2.2 Los gobiernos locales en el marco de la gobernanza multinivel.

A pesar de que es un concepto nacido con la aparición de la Unión Europea, y muy ligado a la regionalización europea, la eclosión del gobierno multinivel también ha impactado en los gobiernos locales, modificando los anteriores patrones de relación y de clasificación (Lidström, 1998; Brugué, Gomà, y Subirats, 2000; P. John, 2001; Lazar y Leuprecht, 2007b; R. Pasquier y Weisben, 2004). La gobernanza multinivel escenifica también un movimiento académico-intelectual de vanguardia, puesto que es un intento de sobrepasar las concepciones lineales del ejercicio del poder. La gobernanza a múltiples niveles se focaliza en las relaciones, en las interdependencias, en los lazos que generan las instituciones en su actividad política, que no las considera unidireccionales (*top-down*), sino más bien multidireccionales (*top-down*, *bottom-up* y horizontales, todo sobre la misma base territorial y gubernamental).

De una forma muy resumida podemos considerar que el gobierno multinivel ha impulsado la aparición de toda una serie de literatura marcada por partir de la base de que la dispersión del gobierno entre varios niveles es un proceso institucional irreversible, dinámico y flexible, muy amplio en el espacio y el tiempo, y que afecta a todas las disciplinas que estudian la distribución político-territorial del poder<sup>86</sup>. En este sentido, bajo una estructura de gobierno multinivel, los distintos niveles de gobierno se relacionan entre ellos, aparecen y desaparecen, y se pueden diseñar "a medida" y de forma mucho más natural<sup>87</sup>. El gobierno centralizado no está preparado para acomodar de la mejor manera la diversidad. Así, la flexibilidad de la gobernanza multinivel

---

<sup>86</sup> Para una referencia a todas las posibles denominaciones de un mismo fenómeno (la desaparición de un centro político unitario) en función de la subdisciplina que lo estudie, es necesario consultar la tabla de la página 236 de Hooghe y Marks (2003).

<sup>87</sup> Bajo este supuesto, el entorno institucional natural es el de coexistencia de múltiples niveles en un mismo territorio. Según Hooghe y Marks, en una apreciación muy normativa, esta realidad institucional es natural y manifiestamente mejor que el desarrollo institucional en un entorno centralizado y jerárquico "*the dispersion of governance across multiple jurisdictions is both more effective than, and normatively superior to, central state monopoly...that governance must operate at multiple scales in order to capture variations in the territorial reach of policy externalities...To internalize externalities, governance must be multi-level*" (L. Hooghe y Marks, 2003:16).

permite que la decisión política se ajuste mejor para reflejar la heterogeneidad social en la que deberá ajustarse.

### 2.2.1. El diseño institucional de la gobernanza multinivel.

El entorno de la gobernanza multinivel se presenta como un reto a los análisis neo-institucionalistas, puesto que pone a prueba algunas de las implicaciones que, desde el punto de vista del diseño institucional, ha tenido el concepto del gobierno multinivel y su implementación<sup>88</sup>. Thoenig destaca que hoy en día ya no es posible establecer una división clara y estable de las funciones entre niveles de gobierno (Thoenig, 2006a). Según este autor, la realidad multinivel implica mucha más coordinación horizontal, flexibilidad funcional *ad hoc* y una marcada cooperación interinstitucional. En este marco parece determinante establecer las posibles condiciones de aparición y extinción de instituciones para comprender el cambio político-institucional. Sin embargo, se han desarrollado todavía muy pocos estudios que se centren en los gobiernos locales como “último” escalón de la escala (multi)gubernamental y que estudien los efectos que los diseños institucionales provocan en su estructura y su prestación de servicios.

Esta tesis pretende aunar las cuestiones de diseño institucional y territorial, por un lado, y las dificultades de prestar el servicio público educativo desde los gobiernos locales, por otro<sup>89</sup>. La gobernanza multinivel se manifiesta como una evolución en el estudio de las relaciones intergubernamentales, donde los niveles de gobierno se ven cada vez más abocados a dialogar y negociar entre ellos, alejándose del tradicional “*command and control*” jerárquico (Peters y Pierre, 2001a).

Rhodes establece que la gobernanza multinivel incluye la interdependencia entre organizaciones, las interacciones entre los miembros, la necesidad de negociar y acordar, así como un nivel de autonomía respecto de las decisiones del gobierno central (R. A. W. Rhodes, 1997). Esta idea refleja básicamente una nueva forma de

---

<sup>88</sup> Básicamente, se trata de un diseño intencionado, es dirigible o controlable por algún actor de los presentes, ¿qué lógica impera, la territorial o la funcional?

<sup>89</sup> En el servicio educativo comprendemos todos los niveles y estudios, excepto el universitario.

entender la manera de gobernar que se aleja de los enfoques clásicos del gobierno estrictamente jerárquico y burocratizado, pilotado y dirigido por un "centro" omnipresente y omnipotente. Además el concepto incluye la pluralización de actores implicados en el gobierno, una interacción menos autoritaria y más cooperativa, así como también el desplazamiento de los gobiernos centrales hacia un papel, muchas veces, de iniciador. Ante esta realidad tan compleja, Hooghe y Marks (2003) crean una tipología institucional que resume ambas preocupaciones, puesto que incluye tanto pistas de investigación en relación con el diseño institucional, como variables para el análisis del caso concreto. Sin embargo, su clasificación se conforma de tan sólo dos categorías que, en el fondo, no son mutuamente excluyentes<sup>90</sup>.

La primera tipología identificada se relaciona con una cierta idea federal de los sistemas de gobierno. Esta tipología denominada "Tipo I" se caracteriza por presentar niveles de gobierno de ámbito general relativamente limitados en número, que no comparten competencias y que configuran estructuras institucionales estables. La segunda tipología, denominada "Tipo II" se fundamenta más en postulados basados en la *public choice* y los economistas neo-clásicos, puesto que: los niveles de gobierno están especializados, se pueden compartir competencias entre niveles, existe una gran diversidad de niveles de gobierno y las estructuras institucionales son flexibles y maleables más que rígidas.

Tabla 2.8. Los dos modelos de Gobierno Multinivel de Hooghe y Marks

	General-purpose jurisdictions (Type I)	Task-specific jurisdictions (Type II)
<b>Design features</b>	combine problems with similar scale in one jurisdiction territorially nonintersecting limited number of jurisdictions limited number of levels	separate nearly decomposable problems in discrete jurisdictions territorially intersecting unlimited number of jurisdictions no limit to number of levels
<b>Biases</b>	intrinsic community voice conflict articulation	extrinsic community exit conflict avoidance

Fuente: Adaptado de Hooghe y Marks (L. Hooghe y Marks, 2001a; L. Hooghe y Marks, 2009; L. Hooghe y Marks, 2003).

<sup>90</sup> Esta es una de las grandes críticas a esta modelización, puesto que no se trata de tipologías excluyentes y por lo tanto se dificulta su análisis empírico fundamental.

En función de cuál de los dos tipos de gobernanza multinivel se esté estableciendo en un territorio en concreto, podremos encontrar patrones de estabilidad en las relaciones intergubernamentales (Tipo I), o bien patrones de diversidad y cambio (Tipo II). Ambos modelos pretenden una distribución más eficiente de la decisión y la implementación, pero ambos modelos nos conducen a arquitecturas institucionales y pautas de relación entre gobiernos completamente distintas. Para crear esta doble tipología, Hooghe y Marks se basan en cuatro grandes clivajes institucionales<sup>91</sup> (L. Hooghe y Marks, 2001a; L. Hooghe y Marks, 2001b; L. Hooghe y Marks, 2003). Estos autores enfatizan el hecho de que no existe consenso en torno a cómo los diversos niveles de gobierno se deben de estructurar, así que la conceptualización de sus clivajes busca comprender los criterios fundamentales para la formación de nuevas instituciones, y ofrecer así pistas de análisis del diseño institucional implementado.

El primer clivaje se refiere a la oposición "territorial" con "sectorial" y se refiere al hecho de que la institución creada responda a necesidades con base territorial concreta, o por el contrario que se fundamente en sectores de actividad concretos. El segundo clivaje expresa el criterio "general" contra "específico" y trata de determinar si los contenidos que deben dotar de fuerza y de capacidad las instituciones deben responder a capacidades de tipo transversal, o bien si las competencias (y por tanto las actuaciones) deben ser específicas y centradas exclusivamente en un espacio material concreto. El tercer clivaje institucional se manifiesta en forma de oposición entre "centralización" y "descentralización". Sin duda es ésta una de las claves de todo el sistema de relaciones intergubernamentales. Si centralizamos, limitamos el número de unidades de gobierno o administrativas, por el contrario, si descentralizamos, permitimos la entrada de muy diversas instituciones, haciendo mucho más complejo el sistema. Finalmente, el último clivaje se refiere a la oposición entre "instituciones de carácter permanente" o "instituciones de carácter limitado en el tiempo".

---

<sup>91</sup> A modo de Lipset y Rokkan y sus clivajes sociales (Lipset y Rokkan, 1967), Hooghe y Marks destacan cuatro grandes elementos de "fractura" que explicarían los diversos modelos de articulación institucional que surgen del entorno multinivel.

En cualquier caso, las opciones implementadas y las reformas institucionales del mundo local están profundamente marcadas por: el entorno socioeconómico, la tradición y cultura institucionales, el contexto institucional de partida, el conjunto de actores que participan y las ideas dominantes que justifican las reformas (Wollmann, 2004). En este sentido, aproximarse a la actividad institucional por los instrumentos que utilizan para relacionarse permite una nueva perspectiva, pero que también representa entrar de lleno en la complejidad político-administrativa de las realidades estudiadas<sup>92</sup>.

### 2.2.2 Un diseño institucional flexible

El caso español y el caso francés son dos buenos ejemplos de cómo, efectivamente se ha desarrollado progresivamente un modelo de gobierno multinivel que ha afectado poderosamente al modelo de relaciones de los gobiernos locales. Efectivamente, la configuración del gobierno local tanto en España como en Francia ha evolucionado profundamente, pero no a partir de la reforma de la base municipal. Una de las principales características de los sistemas napoleónicos de gobierno local (y especialmente los que trata esta tesis), es su elevada fragmentación y la baja media poblacional en relación con los demás gobiernos locales europeos<sup>93</sup>. Específicamente en estos dos países, las reformas para luchar contra la fragmentación y el minifundismo municipal no se han dirigido hacia la opción defendida por amplios sectores económicos: la fusión municipal. Ante las dificultades políticas de implementar soluciones de este tipo, tanto en España como en Francia, se ha optado por reformar y ampliar los espacios supramunicipales, en una lógica de agregación y superposición de estructuras, más que de reordenación competencial o fusión municipal. Y ambas situaciones se encuentran ante problemas de diseño institucional similares.

---

<sup>92</sup> Para conocer el detalle de la problemática respecto de la obtención de los datos primarios de esta tesis, consultar el apartado *Metodología*.

<sup>93</sup> Según el informe Dexia 2010/2011 (en anexo), 1760 habitantes de media en Francia y 5660 en España, en comparación con los 56345 de Dinamarca o los 152200 del Reino Unido (AAVV, 2011a). Concretamente para el caso catalán la media de habitantes para los 947 municipios es algo más elevada, de 7947 (*elaboración propia a partir de IDESCAT*).



### 2.2.2.1 La recomposición francesa

En Francia se partió de la base de que el municipio ya no era el espacio territorial más adecuado para la prestación eficiente de determinados servicios (Cole y John, 2001) y se optó por transformar el sistema desarrollando los EPCI –*Établissements Publics de co-opération intercomunal*- y las comunidades de aglomeración, entre otros métodos de agregación institucional (West, 2007). Todos ellos están basados en la cooperación y la voluntad de los municipios en participar y en ningún caso se trata de opciones obligatorias, mostrando claramente que la visión de mantenimiento del *status quo* territorial francés fue la opción favorecida por los reformadores (Caillose, 2003; West, 2007). Como reconoce Desage *“l’intercommunalité apparaît comme une solution ‘par défaut’ pour des réformateurs désireux de lutter contre les effets pervers du morcellement communal, mais qui se heurtent à l’impossibilité politique de fusionner les municipalités issues de la Révolution de 1978”* (Desage, 2011:283).

La incitación a la cooperación es claramente una de las modalidades de reorganización local por el centro político que deja menos espacio a la expresión de voluntad de un diseño compartido (Desage y Guéranger, 2011). Al tratarse de reformas “opcionales” está legitimado el hecho de no tener en cuenta la voluntad de los entes locales, sin embargo estas reformas se pueden considerar uno de los vectores fundamentales de las transformaciones contemporáneas del gobierno local. Hoffman-Martinot, para el caso francés ha llegado a considerar el símil de una americanización del modelo de gobierno local francés, básicamente por la capacidad de unirse voluntariamente, de recaudar algunos impuestos y de establecer nuevas “fronteras territoriales y administrativas”, además de fomentar dinámicas urbanas de segregación socio-económica parecidas a las americanas (Hoffman-Martinot y Sellers, 2004).

Esta reconfiguración de los meso niveles administrativos permite que autores como Cole (2006) reconozcan que Francia ha entrado de pleno en una dinámica puramente

multinivel<sup>94</sup>, y que ello ha sido en gran parte, dirigido por el centro político (el Estado). Específicamente:

*“Decentralization as ‘steering at a distance’ has a powerful resonance. The delegation of new service delivery responsibilities forms part of a broader process of state reform, the perennial preoccupation of policy-makers in France. [...] Steering at a distance was not in the least a federal conception. Services would be delivered at a regional, departmental or local level in ways that were closely regulated and defined by the central state” (Cole, 2006:39).*

Como se puede observar en la siguiente tabla, una parte del sistema de relaciones intergubernamentales ha evolucionado de forma evidente. Especialmente relevante es la aparición y consolidación de los EPCI con fiscalidad propia, en claro detrimento de las agrupaciones de municipios (*syndicats de communes*), mucho menos evolucionados desde un punto de vista del diseño institucional<sup>95</sup>.

Tabla 2.9: evolución de las principales agrupaciones de municipios en Francia 1999-2011

<b>Categoría/año</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
EPCI à fiscalité propre	1678	1845	2174	2461	2573	2588	2583	2601	2611	2599
Syndicats de communes	17050	n.d.	n.d.	n.d.	13649	13650	13389	12624	12184	11831
Syndicats mixtes	1454	n.d.	n.d.	n.d.	2687	2749	2921	3064	3194	3268
<b>Total</b>	<b>20182</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>18909</b>	<b>18987</b>	<b>18893</b>	<b>18289</b>	<b>17989</b>	<b>17698</b>

Fuente: (Krouri, 2011)

### 2.2.2.1 La recomposición española/catalana

Por otra parte en España, a pesar de que las reformas no han sido de carácter global, ni han permitido ganar poder fiscal a los gobiernos locales, es destacable también su impacto político-institucional. Agranoff considera que los elementos que forman parte de las relaciones intergubernamentales en España, aparte de los gobiernos locales y las provincias son: Comarcas, Mancomunidades, Consorcios y aéreas metropolitanas

<sup>94</sup> Algunos autores como Brunet-Jailly hablan incluso de que “France has fashioned its own form of multilevel governance” (Brunet-Jailly, 2007) 154.

<sup>95</sup> Además la media de municipios que forman parte de alguna fórmula de

(Agranoff, 2010). Estos son, junto con los convenios y otros mecanismos<sup>96</sup>, los principales instrumentos de cooperación voluntaria que se han establecido para luchar contra la fragmentación municipal y para la mejora en la prestación de servicios.

El mismo autor destaca que existe un nivel relativamente elevado de relaciones específicamente en la provisión de servicios municipales "no tradicionales" (no obligatorios), con una producción que se genera de forma cooperativa entre distintos niveles de gobierno y entidades. Así, la educación, a pesar de que no es un ejemplo de colaboración citado por Agranoff, encaja perfectamente en esta dinámica.

El alto nivel de relaciones sugiere la existencia de un sistema dinámico y colaborativo de autogobierno entre las diferentes entidades locales y los gobiernos autonómicos respectivos, puesto que los ayuntamientos están profundamente arraigados en múltiples redes de interdependencias (Agranoff, 2010). Específicamente para el caso catalán, Martínez-Alonso destaca que el sistema jurídico-constitucional prevé la posibilidad de generar estructuras de cooperación entre niveles de gobierno, pero que son las diferentes comunidades autónomas las que, efectivamente, tomarán este principio como vector de actuación (Martínez-Alonso Camps y Ysa Figueras, 2003)<sup>97</sup>.

Como se puede observar en la siguiente tabla, el número de instrumentos de coordinación supralocales que se han implementado en el sistema de gobierno local catalán es también muy relevante. Es tan importante que incluso algunos autores lo consideran prácticamente como un nuevo espacio institucional diferenciado, con su propia lógica sistémica: "[...] *a series of governing networks, political and administrative, are superimposed on the formal system of governments. That is what makes intergovernmental*

---

<sup>96</sup> Para una descripción más detallada de estas figuras, consultar (Martínez-Alonso Camps y Ysa Figueras, 2003; Martínez-Alonso Camps, Pano, y Medir, 2009).

<sup>97</sup> La vinculación jurídica de estos mandatos y principios implica que su cumplimiento necesita, en la mayoría de los casos, del impulso político de los gobiernos que rigen las administraciones respectivas, de modo que, en el fondo, lo que se deriva del modelo formalizado es la exigencia de una serie de comportamientos positivos (o de hacer) eminentemente políticos.

*relations so dynamic and complex, giving rise to a system of governance along with governments” (Agranoff, 2010:9).*

Tabla 2.10: principales instrumentos de cooperación en Cataluña 2012

<b>Tipo instrumento</b>	<b>N</b>	<b>Porcentaje</b>
Área metropolitana	1	0,1
Consortios	300	26,2
Entes de gestión	705	61,6
Mancomunidades	68	5,9
Sociedades mercantiles	71	6,2
<b>Total</b>	<b>1145</b>	<b>100,0</b>

Fuente: base de datos de Municat, consultable en: <http://municat.gencat.cat/index.php?page=consulta>

Sin embargo, según Agranoff, los gobiernos de las comunidades autónomas han luchado muy duro para la transferencia de poderes y se han establecido como gobiernos de sistemas casi federales. En este sentido, han ganado grandes responsabilidades en la decisión e implementación de políticas públicas y ahora no estarán dispuestos a dejar pasar los gobiernos locales más allá de:

1. Libertad de actuar pero en la consecución de objetivos que los vienen dados.
2. Inmunidad, pero con un control detallado de otros niveles de gobierno.
3. Libertad, pero con unas competencias mucho más compartimentadas.
4. La capacidad de participar en el juego de las relaciones intergubernamentales (Agranoff, 2010).

Por otro lado en lo relativo al caso francés, la organización de la República y la implementación efectiva de la acción pública están descentralizadas pero, sin embargo, el compromiso dinámico entre el mantenimiento de un sistema heredado (*Commune, Département y Sénat*) y del nuevo sistema (estructuras intercomunales, aglomeraciones y *Régiones*) parece cada vez mas anacrónico por razones de eficacia, eficiencia y

efectividad de la acción pública (Le Galès, 2008; Le Lidec, 2008a)<sup>98</sup>. En términos de legitimidad democrática, hasta hoy todas las estructuras implementadas presentan déficits importantes, puesto que ninguna de ellas es electa directamente<sup>99</sup>. Cole incluso llega a concluir que la descentralización francesa ha acentuado el problema de la fragmentación institucional (Cole, 2010).

Como ya he apuntado cabe comprender esta evolución también en términos de reforma del gobierno local sin alterar la base municipal. En general, una de las formas clásicas de reformar la base territorial de los gobiernos locales sin afectar los límites legales o administrativos, consiste precisamente en establecer la prestación de determinados servicios con una base territorial diferente a la del municipio aisladamente (Wollmann, 2004). El establecimiento de las redes de cooperación y colaboración multinivel dan lugar a un nuevo espacio institucional, un espacio que podríamos definir como "virtual" ya que no encuentra un base física en una determinada delimitación territorial, sino que se yuxtapone constituyendo una nueva dimensión de gobierno y administración.

Las principales críticas al concepto de gobierno multinivel se dirigen, sin embargo, hacia el hecho de que probablemente exagere el proceso de *desapoderamiento* político de los centros de decisión. La aproximación mediante el análisis multinivel, tal y como se ha configurado teóricamente, explica mal las relaciones de jerarquía o dependencia que se pueden generar en este nuevo espacio multinivel, que parece neutro, y donde los actores son todos necesarios y por eso colaboran. No se plantea la posibilidad de establecer relaciones que, una vez implementadas, generen una cierta subordinación o dependencia. Si unas instituciones se necesitan más que otras para prestar

---

<sup>98</sup> THoenig considera que el incrementalismo, junto con la paciencia y el pragmatismo en las reformas descentralizadoras son valores muy apreciados por los políticos franceses (Thoenig, 2005) 693

<sup>99</sup> Sin embargo, como ya he indicado, el tercer acto de la descentralización está en marcha, así que esta característica puede cambiar si prospera sin problemas la implementación de la tercera ola, que prevé la elección mediante sufragio universal directo de los delegados de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal (EPCI) .

determinadas políticas, unas instituciones son más determinantes que otras en el juego y el modelo lo “esconde” por su propia naturaleza flexible y maleable<sup>100</sup>.

### 2.3 Las relaciones intergubernamentales de los gobiernos locales.

En último lugar, en el marco intergubernamental en el que están insertos los gobiernos locales catalanes, y también los franceses, es fundamental analizar la naturaleza de sus relaciones. Wright (1988) realiza una aproximación en la que destaca hasta tres aspectos fundamentales de las relaciones intergubernamentales: su vinculación con la dinámica política en el marco de un sistema político concreto con rasgos estructurales peculiares, la consideración de las políticas públicas como ámbito específico en el que las relaciones tienen lugar y, por último, la importancia de los contactos y las actividades relacionadas con los procesos de obtención de recursos financieros y los patrones de ingreso y de gasto (transferencias) entre niveles (Wright, 1988). Así, Wright propone tres modelos, contruidos a partir de su análisis de los Estados Unidos, pero que, por su carácter abstracto, pueden ser aplicados a otros sistemas políticos. Cada uno de los modelos supondría el predominio de un principio de funcionamiento de las RIG que, con matices, vendría a reflejar la lógica dominante en las interacciones.

Un primer modelo sería el *separado*, basado en una aplicación rigurosa del principio de autonomía de los distintos niveles territoriales del gobierno y en un diseño general del sistema político dirigido a reducir al mínimo las necesidades de interacción entre ellos. En el modelo *inclusivo* la lógica de funcionamiento del sistema de organización territorial se fundamentaría en el principio de jerarquía, de tal modo que los niveles territoriales inferiores dependerían de los superiores y actuarían, esencialmente, como agentes suyos. Por último, en el modelo *superpuesto*, las RIG estarían caracterizadas por

---

<sup>100</sup> Es una crítica que también se ha efectuado indistintamente al concepto seminal de “gobernanza”. Por todas ver: (Ayres y Pearce, 2004; Davies, 2000; Jordan et al., 2005; Meier, O’Toole, y Nicholson-Crotty, 2004; Papadopoulos, 2007; Reigner, 2001; D. WILSON, 0801)

la presencia de unas cotas de interdependencia importantes, que se reflejarían en la existencia de procesos de negociación y colaboración, pero también de competición y conflicto, en un marco general en que las distintas unidades de gobierno, que no estarían sometidas jerárquicamente unas a otras, harían valer los recursos de los que disponen para procurar la consecución de sus objetivos. Esta última conceptualización resulta la más ajustada al caso español.

El primer autor europeo que trabajó específicamente las relaciones intergubernamentales en Europa y en relación con los gobiernos locales fue Rhodes (R. A. W. Rhodes, 1981; R. A. W. Rhodes, 1986; R. A. W. Rhodes y Wright, 1987; R. A. W. Rhodes, 1988), que resaltó su contexto multidimensional y las consecuencias que ello podía suponer para la autonomía y capacidad de los gobiernos locales. Este autor analizó las relaciones desde un punto de vista de las negociaciones que se establecían entre los diversos niveles de gobierno<sup>101</sup>.

A partir de este momento, la especificidad de las relaciones intergubernamentales ha quedado marcada principalmente, en considerarlas como relaciones acentuadamente políticas mediante las cuales los gobiernos locales consiguen prestar servicios o consiguen recursos económicos y más en aquellos sistemas clasificados como clientelares y dependientes de recursos y transferencias de otros niveles de gobierno (Agranoff, 2010).

### **2.3.1 Autonomía, jerarquía y control en las RIG.**

Como destaca Marcou (2007) *“Les relations entre les collectivités sont conditionnes par le cadre constitutionnel, les compétences attribuées, l’organisation administrative et l’organisation territoriale de l’Etat. Ces relations peuvent être analysées sur la base de trois modèles : la tutelle, la concurrence et la coopération”*. Efectivamente, el control por parte de los gobiernos

---

<sup>101</sup> También Thoenig (Thoenig y Crozier, 1975) había tratado este mismo objeto unos años antes, pero llegando a conclusiones distintas. El modelo de Thoenig se decantó por buscar explicaciones institucionales al comportamiento de los actores en el entorno intergubernamental, mientras que Rhodes se decantaría más bien por las aproximaciones por las redes de políticas públicas (R. A. W. Rhodes, 1997), como elemento explicativo del comportamiento de los actores en un entorno intergubernamental.

centrales es una pieza fundamental en todo sistema de gobiernos locales, sobre todo cuando posición depende de la interpretación que haga el centro de las normas constitucionales o de las leyes que los crean y habilitan (M. Goldsmith, 2003).

Pero incluso además de este control formal, los gobiernos centrales pueden también ejercer un control mediante instrumentos mucho más informales. Los procesos de control parecen haber evolucionado desde un control más directo, a través de mecanismos formales, hacia formas más sutiles de control (M. Goldsmith, 2003). Especialmente se pueden destacar tres tipos de instrumentos de control menos directo y coercitivo, que se corresponden perfectamente con un entorno gubernamental crecientemente multinivel:

1. Control del gasto y de los ingresos locales, a través de transferencias finalistas y participación en impuestos no locales.
2. Control mediante los procesos administrativos y la regulación o prescripción sobre la forma en cómo se deben prestar determinados servicios públicos o como se deben ejercer determinadas funciones locales (limitando la autonomía organizativa comentada anteriormente).
3. Control sobre el acceso de los gobiernos locales (individual y colectivamente) a los procesos de decisión estatales y la influencia que éstos son capaces de llevar a cabo (establecimiento de mecanismos *ex ante* y *ex post*, de colaboración entre niveles de gobierno para la toma de decisiones).

Desde una perspectiva histórica es determinante entender las relaciones central-local hoy como un proceso de *path dependency* institucional. Durante el siglo XX el mayor determinante de las relaciones intergubernamentales ha sido el crecimiento de los estados del bienestar y la forma que han tomado en los diferentes países<sup>102</sup>. Esta realidad provocó la necesidad de adaptar las estructuras locales en los países del norte,

---

<sup>102</sup> Por ejemplo hay grandes diferencias en Europa del Norte, donde se ha privilegiado una prestación universal a través de una determinación central y una provisión local, del Sur de Europa, donde la provisión se ha dejado mucho más en manos de privados –incluida la iglesia– y con un coste de provisión financiado en parte por los seguros sociales (Esping-Andersen, 1990).



basado en el modelo “big is beautiful”, que remarcaba especialmente crear unidades de gobierno locales de gran tamaño (menor número de unidades, con mayor población), mejor preparadas para las economías de escala y la provisión de servicios públicos más eficientes (M. Goldsmith, 2003).

Por su parte, la mayoría de sistemas del sur de Europa se basan en el sistema napoleónico, donde el concepto político-institucional del municipio ha sido tradicionalmente muy fuerte, y por ello los gobiernos centrales han sido incapaces o se han resistido a cambiar la realidad de la fragmentación municipal. A cause de esta realidad institucional han intentado cambiar el sistema a través de un control central fuerte, o bien reforzando, a través de la cooperación voluntaria, niveles intermediarios que hicieran este papel uniformador<sup>103</sup>. Eso sí, en cualquier caso el control central se ha convertido en mucho más indirecto (M. Goldsmith, 2003).

En los sistemas federales (Alemania, Suiza, Austria) la capacidad del nivel federal para controlar los gobiernos subnacionales es débil constitucionalmente y se ha mantenido limitado en la práctica durante años. En estos sistemas federales encontramos una forma de gobierno cooperativo entre los diferentes niveles caracterizado por la interdependencia y la negociación, donde la capacidad de cada nivel para ejercer influencia acostumbra a reflejar a la vez los ajustes constitucionales, legislativos y los acuerdos financieros (M. Goldsmith, 2003).

En otros países, asociados con nociones de gobierno fuerte y control central sobre las unidades subnacionales, como Francia o España, o Bélgica, a pesar de la previsión constitucional de la autonomía local, los municipios son todavía largamente dependientes de otros niveles de gobierno. Especialmente en España, donde los municipios han pasado de la fuerte dirección (*strong central direction*) del Estado al control de las comunidades autónomas (Agranoff y Bañón Martínez, 1998; Agranoff, 2007; Agranoff, 2010; M. Goldsmith, 2003).

---

<sup>103</sup> Francia es el mejor ejemplo de esta opción institucional, como ya hemos comentado. Las primeras reformas de Mitterrand reforzaban el nivel departamental y los alcaldes de las grandes ciudades a costa de las pequeñas. Recientemente se ha reforzado la cooperación voluntaria a través de la creación de las *intercommunalités* y las EPCI (*Établissement public de coopération intercommunale*), que ofrecen facilidades fiscales.

El caso francés vuelve a ser distinto, puesto que la descentralización ha conseguido un refuerzo de las ciudades, especialmente las más grandes y con alcaldes especialmente fuertes (*strong political leadership*) (Cole y John, 2001; Le Bart, 2003; Thoenig, 1996), además de reforzar el departamento como una fuerza política importante, especialmente en relación con las pequeñas ciudades rurales.

Como se pregunta Goldsmith: ¿Realmente las tradiciones de 200 años pueden desaparecer en 40? El centro ejerce un control indirecto, y a lo mejor es más débil que nunca, sin embargo, el poder fiscal es un arma poderosa que todavía le pertenece en la parte más sustantiva, tanto en España como en Francia.

En este marco de relaciones cada vez más intensas, las políticas y procesos locales deben entenderse no sólo en términos estrictamente locales, sino condicionados, impulsados, dirigidos o relacionados por las fijaciones políticas nacionales (o de los gobiernos superiores con capacidad decisoria). La idea subyacente es que los entes locales muestran aparentemente, y de forma creciente, un incremento de recursos en términos de autoridad política y de legitimación popular como para establecer procesos de negociación con niveles de gobierno superiores; pero que sin embargo, es fundamental tener siempre presente "el desequilibrio" entre las partes<sup>104</sup>. Partir de este desequilibrio permite analizar las limitaciones o restricciones que aparecen derivadas de la posición de los gobiernos locales en el sistema global de relaciones intergubernamentales.

### 2.3.2 La personificación del gobierno local en Francia y Cataluña. El Alcalde.

Los municipios en Francia y en España son instituciones democráticamente legitimadas, en correlativa correspondencia con su reconocida autonomía política. Los alcaldes acceden al cargo con el objetivo prioritario de realizar una buena labor por el

---

<sup>104</sup> Los gobiernos centrales tienen, en la mayoría de los casos, la capacidad final de imponer las reglas del juego, cambiando el régimen de poderes, legislando sobre los gobiernos locales y sus competencias o, incluso, regulando su existencia (Chandler, 2009; J. Loughlin, 2007b; M. Loughlin, 1985).

municipio y con la idea de representar a todos los electores de su ayuntamiento (López Nieto, 2000). Huelga decir que su principal recurso político es, precisamente, su carácter electo y su imagen asociada a la dirección política del municipio.

El papel del alcalde es un factor importante en las relaciones intergubernamentales en España y Francia. Ambos países se clasifican siempre dentro de los grupos de sistemas de gobierno local de alcalde fuerte (Mouritzen y Svava, 2002). Además, el alcalde es una figura popular que se beneficia de la proximidad de sus ciudadanos, de la inmediatez de su gestión y que en general está bien valorado (Magre, 1999:9). Además, en España y Catalunya, consolidaron políticamente el papel democrático de una institución como el gobierno local, después de la transición política (Magre, 1999:261).

En Catalunya el alcalde ha representado el enganche entre el sistema político nacional y autonómico y el local. En su origen, los nuevos actores políticos debieron reconocerse a si mismos y se tenían que hacer reconocer por la ciudadanía a partir de la resolución de las demandas por ésta expresadas (Magre, 1999:78). Así el diseño institucional de la figura del alcalde en Catalunya se dirigió a consolidar su arraigo institucional y también generar una clase política local (Magre y Bertrana, 2005).

Agranoff, entre otros, considera que en España las relaciones intergubernamentales son ampliamente más políticas que en la mayoría de otros países (Agranoff, 2007; Agranoff, 2010; López Nieto, 2006b). Según él, en otras realidades políticas, las transacciones entre niveles de gobierno las dirigen miembros profesionales de la Administración, pero este no es el caso español, o sólo es el caso para las grandes ciudades, postura que también refuerza Martínez-Fuentes (Martínez-Fuentes, 2008). En los pequeños municipios son las élites locales las que utilizan sus habilidades y contactos para llevar a cabo los acuerdos intergubernamentales.

El caso francés no difiere demasiado de este patrón, puesto que los principios institucionales que rigen las relaciones son prácticamente las mismas, además de existir

el *cumul de mandats* que es un elemento central de las relaciones intergubernamentales en Francia y de explicación del poder municipal<sup>105</sup>. También los alcaldes de las ciudades más pobladas tienen más capacidad de acceso a los centros políticos respectivos, mientras que la Francia más rural tiene, en general, más dificultades para obtener recursos alternativos a los estándares previstos por la legislación.

En Francia el *Maire* es una institución política de primer orden y tiene la máxima visibilidad a escala local (Le Bart, 2003; Le Bart, 2011). La literatura ha destacado que el poder de los alcaldes en Francia se desdobra en dos vertientes muy marcadas: como mediador y como decisor (Le Bart, 2003; Sadran, 2000). Su poder se ejerce en ambos sentidos, en función de las características del tema tratado y de su posición relativa en el conjunto del sistema (Grémion, 1976).

Los alcaldes franceses actúan como mediadores entre territorio y Estado, especialmente durante estos 30 años de descentralización. Éste movimiento descentralizador les ha convertido, en cierta forma en “managers” municipales, especialmente los urbanos, puesto que a las competencias clásicas (*cumul de mandats*, personalización de la institución, legitimidad histórica), se añaden nuevas competencias como más capacidad económica, mayor capacidad jurídica y la posibilidad de utilizar instrumentos de la acción pública distintos (Le Bart, 2011). También es destacable su fuerza “federadora” de intereses diversos –especialmente de los alcaldes pivotaes de un determinado territorio- que se explica por su capacidad de generar sinergias de acción pública con una base territorial concreta.

---

<sup>105</sup> A pesar de las restricciones legales que se han ido imponiendo a este fenómeno de ocupación de cargos políticos, a mediados de los 80 se podían encontrar electos que acumulaban hasta seis tipos de mandato distinto, todavía persiste como un elemento diferenciador del sistema francés. Entre otros (O. Borraz y Le Galès, 2005; O. Borraz, 2000; Cole y John, 2001; Marrel, 2011; Olivier, 1998; Sadran, 2000; Thoenig, 2005). Para el caso catalán el fenómeno también existe pero es de una envergadura mucho menor, como destaca el análisis empírico de Magre en *L'acumulació de mandats i el cursus honorum dels alcaldes* (Magre, 1999).

Sin embargo, aunque la capacidad real de los alcaldes franceses de actuar se ha incrementado, no hay que olvidar las restricciones institucionales y de entorno en las que operan. Bajo este supuesto, autores como Le Bart (Le Bart, 2011) o Calderón y Zafra (Calderó y Zafra Victor, 2004), analizando tanto la realidad francesa como española, han considerado que, más allá de las etiquetas partidarias, las orientaciones ideológicas y la capacidad política del alcalde, lo que se impone en la mayoría de los casos es una suerte de “pragmatismo decisional” y que el diseño de un sistema de alcalde fuerte puede chocar con la realidad heterogénea y diversa que tiene que gobernar como buenamente puede. Esta visión equivale a establecer que la acción pública municipal es mucho más contingente, oportunista y estandarizada (homogénea) de lo que se podría pensar en un primer momento.

Le Bart explica esta paradoja de más capacidad política, pero a la vez más homogeneidad de la acción municipal en estas palabras:

*“Force est finalement de reconnaître à la décentralisation un effet paradoxal : plus autonomes que par le passé, les maires n’ont pas fondamentalement ouvert le champ des possibles en matière d’action publique territoriale. Les motivations se standardisent rapidement, les villes se copient (à l’échelle européenne pour les plus grandes), les étiquettes partisanes s’oublent”* (Le Bart, 2011:323)

#### **2.4 El nuevo localismo y los gobiernos locales hoy.**

La visión norteamericana afirma que el mercado es el principal factor de cambio de las ciudades, y que la intervención política se reserva para mitigar los efectos perversos o inesperados del mercado. Así, los gobiernos locales son potentes instrumentos de potenciación del mercado a nivel local, que generan las condiciones más favorables para que éste actúe de la forma más beneficiosa para los ciudadanos posible. Por el contrario, en Europa se asume que el Estado provee un mínimo de bienestar a todas las ciudades por igual y que es más un adaptador del mercado, que un instrumento

supletorio (Esping-Andersen, 1990). En el contexto Europeo el Estado tiene una autonomía mayor en la ejecución de políticas puesto que contiene una concentración de poder que supera a la mayoría de los intereses particulares y además tiene un interés propio y evidente en mantener el orden público, asegurar el bienestar y seguir sus propios programas de acción (Gurr y King, 1987). En el marco europeo los gobiernos locales han sido conceptualizados por buena parte de los estudiosos del gobierno local no sólo como responsables democráticos de los intereses locales, ni tampoco exclusivamente como prestadores de servicios, sino como verdaderos espacios de regulación del conflicto social. Bajo este supuesto los gobiernos locales cuentan con una capacidad significativa de generar y distribuir bienestar en sus respectivas comunidades y por lo tanto se refieren a los gobiernos locales como políticos en toda la amplitud de la palabra (Blanco y Gomà, 2002; Borja, Castells, Belil, Benner, y Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1998; Brugué y Gomà, 1998; Brugué y Gomà, 1998; Le Galès, 2002).

La conjugación de estos factores y de la explosión de la gobernanza multinivel provoca el renacimiento del concepto del nuevo localismo, según el cual la diversidad y la apropiación política local son fundamentales en la implementación de las políticas públicas, incluso las que se deciden en el centro político. Así, el foco de la investigación se desplaza hacia como los gobiernos locales adaptan las políticas según sus especificidades.

### **2.4.1 El nuevo localismo o la visión horizontal del gobierno local.**

El nuevo localismo no niega la capacidad directiva del centro político, pero matiza sus efectos en el momento de la implementación y territorialización de las decisiones políticas: *“Even where policies are directive, they allow considerable flexibility in how they are implemented in the locality”* (Pratchett, 2004:370). Así “nuevo localismo” se ha utilizado prácticamente como sinónimo de la politización del gobierno local, según la cual estos márgenes de actuación se convierten prácticamente en una autonomía *de facto* de los gobiernos locales.

La traducción de este movimiento de politización ha provocado que se consolide toda una escuela académica que considera que las agendas públicas de los gobiernos locales se han efectivamente expandido y ampliado (Blanco y Gomà, 2002; Brugué, Font, y Gomà, 2003; Brugué y Gomà, 1998; Iglesias, Martí-Costa, Subirats, y Tomàs, 2011; Martí-Costa y Tomàs, 2011; R. Pasquier et al., 2007). Bajo la expresión de “nuevo localismo” se manifiesta que los gobiernos locales y sus ciudadanos se encuentran ante una nueva estructura de oportunidades que facilita la puesta en marcha de nuevas políticas de orden económico, y social (D. S. King y Pierre, 1990). Concretamente para el caso español, todos estos autores consideran que se ha producido un aumento de las actividades de los gobiernos locales a pesar de la existencia de las restricciones institucionales y presupuestarias que se han señalado durante el presente capítulo. A través de multitud de estudios de caso, constataron que las agendas locales se expandieron en al menos tres direcciones: hacia el espacio económico-laboral, hacia el bienestar social y hacia la gestión urbanístico-territorial (Blanco y Gomà, 2002).

La posibilidad de que las instancias locales realicen aportaciones estratégicas al desarrollo y al bienestar de sus ciudades debe entenderse en el contexto del estilo relacional de gobierno. Según estos autores, este estilo implica gobernar a través de redes de actores interdependientes y no tanto de jerarquías decisionales legalmente establecidas (Brugué et al., 1999; J. Subirats, 2002b). Se trata de un proceso de *empowerment* que significa un salto cualitativo y cuantitativo en dos aspectos fundamentales: una creciente tendencia al dinamismo y la innovación de las agendas locales y también una tendencia a la integración y la transversalidad en el tratamiento de los problemas y las soluciones aportadas (Blanco y Gomà, 2002). Además, parten de la base de que no existe un centro jerárquico capaz de fijar los procesos de gobierno de forma monopolista y de que las interdependencias se basan en un principio heterárquico y no jerárquico<sup>106</sup> (Blanco y Gomà, 2002:26).

---

<sup>106</sup> El concepto implica una ausencia de poder entre los miembros de una red y una cierta independencia de los miembros en sus actuaciones.

La creciente actividad de los municipios en la producción de políticas públicas se constata en cuatro grandes factores: una agenda pública local más compleja, nuevos papeles más sustantivos y estratégicos y nuevos estilos de gobierno local relacional, que presentan interacciones que quiebran las pautas tradicionales de relación entre niveles de gobierno y entre lo público y lo privado (Brugué y Gomà, 1998). Esta escuela se aproxima al estudio del territorio de forma horizontal. Por el contrario, en esta tesis se propone un estudio del territorio vertical.

Los teóricos del nuevo localismo -o de la repolitización del gobierno local- reconocen también las limitaciones que imponen las estructuras, que tienen que ver, principalmente, con el lugar que ocupan los gobiernos locales en el sistema político-administrativo y constitucional en cada Estado nacional. Sin embargo, estas corrientes parten de la premisa de que *“Tampoco es tan importante el diseño institucional como la forma de interacción con la sociedad”* (Blanco y Gomà, 2002:19). En otras palabras, su enfoque se corresponde mucho más con una aproximación sociológica “por lo bajo”, que en una aproximación centrada en los efectos de las estructuras en los comportamientos de los actores. Así, los actores tienen una capacidad prácticamente “autónoma” de modificar a su favor el entorno institucional (R. Pasquier y Weisben, 2004; R. Pasquier et al., 2007); sencillamente se trata de corrientes neoinstitucionalistas de cariz marcadamente sociológico. En cualquier caso, relegan demasiado habitualmente la capacidad de los gobiernos centrales para marcar la evolución de las agendas de los gobiernos locales. Y no solo de dictarlas sino también de promover determinadas visiones de los problemas y de las soluciones a implementar. Una visión excesivamente optimista (o cándida) de las relaciones entre niveles de gobierno, y de las posiciones de cada uno de ellos en el conjunto del sistema, puede ocultar una parte sustancial de la naturaleza de los fenómenos observados.



#### **2.4.2 Posición relativa de los gobiernos locales en el escenario multinivel.**

El gobierno local trata sobre organizaciones extremadamente complejas: con legitimidad democrática, con una autonomía relativa, marcadamente dependientes de otros niveles de gobierno, sin embargo son las instituciones políticas más cercanas a los ciudadanos, y son fundamentales en la implementación y adaptación de todo tipo de políticas públicas; en otras palabras, están permanentemente presos entre la lógica administrativa y la lógica política (Nieto-Guerrero Lozano y Instituto Nacional de Administración Pública, 2001).

Si antes hacía referencia a los modelos de gobierno local, las interpretaciones de lo que se considera gobierno local se dividen también en dos. Por un lado los que consideran que es un acuerdo colectivo para resolver problemas comunes y gestionar asuntos propios en comunidades políticas “naturales” (de Tocqueville, 2002). Y por otro lado, los que consideran que un gobierno local es una jurisdicción creada por el gobierno nacional como instrumento para la implementación de políticas públicas, independientemente de si están basadas en preferencias locales o centrales (Tiebut, Buchanan, Oates...).

En un marco de restricciones institucionales como el que he descrito en las páginas anteriores, conducen a cuatro posicionamientos ideológicos del gobierno local en función de dos variables: la postura de los gobiernos locales ante la actividad de los demás niveles de gobierno, es decir, su actitud en cuanto actor del gobierno multinivel por un lado, y la concepción de base del diseño institucional del gobierno local, por otro. En este sentido, una postura “defensiva” o una postura “ofensiva” permiten caracterizar el gobierno local y sus relaciones en función de si su actividad es de proposición, de ofrecimiento, de actividad en positivo; o por el contrario es de contención ante los poderes centrales, de desconfianza del centro, de cierta celosía de sus atributos y poco amante de las injerencias de otros niveles. La segunda dimensión alude a las dos visiones opuestas del gobierno local ya comentadas: se puede dividir al

gobierno local según si se le considera como comunidad política natural o tan solo como jurisdicción político-administrativa creada para implementar políticas.

Tabla 2.11: Las posiciones de los gobiernos locales según su posicionamiento ideológico.

	Defensiva	Ofensiva
Gobierno local como comunidad natural	1	2
Gobierno local como jurisdicción	3	4

*Fuente:* (Hansen y Klausen, 2002)

Esta tabla fue pensada originalmente para situar las distintas opciones políticas en las reformas del gobierno local en Noruega. La matriz se diseñó a partir de la postura tomada por los distintos partidos políticos a nivel local en función de su visión del conjunto del sistema de gobiernos locales. Así para cada celda se corresponde una determinada visión de los gobiernos locales en un escenario crecientemente multinivel:

- Grupo 1: se trata de la visión más tradicional donde prima la construcción de la comunidad local y la identidad sobre la prestación de servicios públicos.
- Grupo 2: la prioridad sigue siendo la construcción de la comunidad local, pero se combina con la expresión de la voluntad de dar satisfacción a la demanda de una provisión adecuada y suficiente de servicios públicos.
- Grupo 3: esta visión se identifica con las corrientes más neo-liberales en el sentido de que aboga por una prestación mínima de servicios públicos combinada con una visión puramente instrumental del gobierno local. La justificación de la prestación de servicios públicos es que debe servir las demandas individuales, sin importar el impacto en la construcción de la “comunidad política local”.
- Grupo 4: es una visión identificada con las corrientes social-demócratas del gobierno local. Bajo esta concepción, el gobierno local debe proveer servicios públicos basados en los principios de universalidad y equidad en el consumo. Así se debe diseñar cada unidad institucional en relación a la función y no tanto en relación a la estructura social tradicional. Es partidaria de la unificación

para la prestación de economías de escala. Se focaliza en los derechos individuales, más que en el bienestar de la comunidad.

Estos supuestos nos permiten trazar un paralelismo con las relaciones intergubernamentales, puesto que podremos caracterizarlas también en función de su concepción del gobierno local y en función del papel que les otorgan. Es decir, unas relaciones que dejen poco margen de maniobra, fundadas en una visión instrumental de las instituciones locales y que tiendan a limitar su autonomía se podrán clasificar entre los anteriores grupos 1 y 3, mientras que unas relaciones intergubernamentales tendentes a otorgar competencias, a permitir la expresión de la voluntad de los gobiernos locales, a abrir nuevos caminos políticos se podrían corresponder con los grupos 2 y 4.

Cabe destacar que, tradicionalmente, las relaciones intergubernamentales que afectaban a los gobiernos locales se podían clasificar según la dicotomía clásica de descentralización o delegación (Wollmann, 2004). En este marco clásico, la descentralización implica la devolución de funciones y competencias a niveles de gobierno electos y responsables políticamente. Por el contrario, la delegación se refiere básicamente a la transferencia de funciones entre unidades administrativas. Sin embargo, la mayor parte de las veces no es posible determinar claramente bajo qué supuesto estamos trabajando, ni de forma empírica ni de de forma jurídica. Con el florecimiento de un gobierno a múltiples niveles, la dicotomía clásica corre el riesgo de no ser operativa, más que desde un punto de vista teórico. Considero que las relaciones de colaboración entre gobiernos se pueden caracterizar también según la dirección e intensidad de las relaciones.

#### **2.4.3 Capacidad y servidumbre como evolución del binomio autonomía-dependencia.**

Bajo el anterior supuesto, y ante la posición relativa de los gobiernos locales en el marco de las relaciones intergubernamentales, parece lógico replantearse cómo se ha

realizado la evolución institucional de los gobiernos locales en materia educativa durante el periodo 1999-2010. Según las anteriores condiciones parecería natural analizar las relaciones no tanto en correspondencia con los aspectos clásicos de autonomía y dependencia, ni de descentralización o desconcentración, que como hemos visto son conceptos cada vez más difusos y que están perdiendo progresivamente su utilidad académica originaria<sup>107</sup>. En este sentido, propongo analizar las relaciones que se establecen entre el centro político y los gobiernos locales como de “capacidad” y de “servidumbre”. Bajo este supuesto, los gobiernos locales dependen en gran medida de los recursos provenientes de otros niveles de gobierno para prestar “sus” políticas públicas.

Por “capacidad” entiendo la puesta a disposición de medios económicos y materiales, de los permisos correspondientes para llevar a cabo una determinada actividad, de los espacios políticos destinados a llegar a acuerdos...en definitiva, me refiero a todas aquellas facilidades que otorga el centro político para prestar una política o un servicio que no esté configurado como obligatorio por norma. Por “servidumbre” entiendo la asunción todas las consecuencias, esperadas o no, que resultan de la implementación o prestación de un servicio público que depende, en parte, de las aportaciones –económicas, técnicas o de competencia legal- de otro nivel de gobierno. Así, de facto, los gobiernos locales para “tener capacidad” para prestar sus propias políticas, aceptan una serie de “servidumbres”, entre las más destacadas: aceptar la agenda de los gobiernos centrales, prestar los servicios que se propongan desde otros niveles de gobierno, depender de los recursos económicos aportados y aceptar los modos (instrumentos) de prestación de las políticas que se les “sugieran” los niveles de gobierno con capacidad –básicamente económica- de imposición.

---

<sup>107</sup> Como reconoce Edward C. Page: “[...] la pertinence de nombre des concepts traditionnels utilisés pour décrire le fonctionnement des gouvernements subnationaux a été testée jusqu’à leur limite, si ce n’est jusqu’à leur destruction, par une large gamme d’innovations sociologiques et institutionnelles sur la capacité de régulation des niveaux subnationaux. Ainsi, les notions traditionnelles de décentralisation, dévolution, subsidiarité, fédéralisme, ne décrivent plus avec suffisamment de précision les types des formes, souvent asymétriques, de gouvernement local et régional qui ont émergé dans toute l’Europe” (Page, 2011) 22.

Ante su situación de “precaria institucionalización”, los gobiernos locales se vuelven “cazadores de recursos” que luego pueden gestionar y explotar como propios. Las siguientes tablas muestran algunos de estos elementos de capacidad y servidumbre en materia educativa para el caso catalán. Se observa como la duración de los convenios es un factor muy importante en la prestación de servicios y también que la inmensa mayoría de convenios incluyen la transferencia de recursos entre niveles<sup>108</sup>. Así, los gobiernos locales son “esclavos” de determinados servicios que sólo pueden prestar en concertación con la Generalitat o el Estado francés, pero que les permiten ser “gobiernos legítimos” a ojos de sus respectivas poblaciones. Además, se observa que en función del servicio y de la duración, las relaciones de dependencia son mucho más importantes.

Las ciudades francesas, y también las españolas, viven en la paradoja de una muy fuerte legitimidad política, una gran capacidad de acceso al centro de influencia, una autonomía reconocida por la Constitución, pero están dotadas de muy escasos recursos humanos, técnicos, financieros y por lo tanto de una incapacidad para “hacer” (Le Galès, 2008). En este sentido, autores como Le Galès y Pinson aluden a la posibilidad de que, en realidad, el caso francés se esté dirigiendo hacia un Estado mucho más plural, con muchos niveles de gobierno entremezclados, con multitud de actores participantes, pero finalmente re-centralizador (Le Galès y Pinson, 2009). Además:

*“Le compromis dynamique entre le maintien d’un vieux système hérité et du nouveau système (structures intercommunales notamment les agglomérations, et régions) paraît de plus en plus anachronique pour des raisons d’efficacité, d’efficience et d’effectivité’ de l’action publique. Le débat sur la décentralisation semble changer de ton et l’on peut s’attendre à un mouvement de réaction de l’Etat en termes fiscaux notamment. La fête est peut-être finie pour les autorités locales et régionales, les marges de manœuvre financières réduites vont sans doute conduire à une dynamique différente de la décentralisation, et plus généralement, de l’action publique” (Le Galès, 2008:465).*

---

<sup>108</sup> Para el caso francés, según se detalla en el siguiente capítulo, todos los *Contrats Educatifs Locaux* tienen una duración de 3 años y todos incluyen una transferencia de recursos económicos.

Así, diferentes niveles de gobierno comparten recursos necesarios para desplegar determinadas políticas y la conjugación de intereses y financiación son fundamentales. *“Local policy choices are shaped by central-local relations, fiscal structures, party mechanisms, ideology and other structural features distinguishing local contexts”* (Clarke, 2006:49). Sin embargo, parece que algunos niveles de gobierno son más relevantes que otros. Además, ha quedado claro que es necesario un análisis neoinstitucionalista que supere las visiones excesivamente centradas en la gobernanza urbana -el papel del sector privado, de los partenariados, de las redes- en los cambios políticos. Como reconoce Lowndes (2001), es el momento de estudiar los gobiernos locales a través del cambio institucional y del proceso de cambio implícito que representa pasar de procesos de control fuerte, a procesos de control más indirectos (Lowndes, 2001).

Generalmente la capacidad de los Estados de imponerse ha derivado de su capacidad de introducir cambios estructurales en los gobiernos locales, de forma que los efectos políticos de los cambios sedimenten en las estructuras locales (G. Stoker, 1995). En este sentido, autores como Pickevance consideran que, además, los gobiernos locales tienen una capacidad de presión limitada cuando se trata de oponerse a cambios de naturaleza estructural, y sobre todo cuando se ofrece como contrapartida al cambio institucional una restricción en la intromisión central en las políticas locales ((C. Pickvance, 1991; C. G. Pickvance y Préteceille, 1991). En otras palabras, los gobiernos locales tienden a adoptar una determinada opción política, o a implementar determinadas políticas públicas, incluso no siendo una necesidad genuinamente local, a cambio de una relativa autonomía en la implementación y gestión de la política en concreto y sobre el terreno.

Así, se puede afirmar que la estructura institucional de los gobiernos locales en España y Francia es relativamente similar: gran fragmentación, fuerte sentimiento de pertinencia de la población, gobiernos electos políticamente relevantes, pero con poca capacidad ejecutiva real y de una marcada dependencia financiera. Todo ello provoca que su posición relativa en el conjunto del sistema político español también sea

parecido, puesto que son unidades políticas relevantes pero con muchas dificultades prácticas para llevar a cabo tanto las actividades obligatorias como la pléyade de actividades potenciales que pueden prestar gracias al principio general de competencia.

Finalmente, de la conjunción de las anteriores características se puede afirmar que los gobiernos locales son cada vez más dependientes de las estructuras que constituyen interdependencias institucionales. Para la mejor y más eficiente prestación de servicios, los instrumentos de las relaciones intergubernamentales se han vuelto imprescindibles para los gobiernos locales. Estas interdependencias les permiten ampliar agendas, les permiten prestar servicios a menor coste, les permiten tener espacios de interlocución tanto horizontales como verticales...les permiten, en definitiva, ampliar sus recursos y capacidades.

Sin embargo, el reverso de este aumento de capacidad -especialmente para algunos sectores de políticas públicas-, es que las agendas de los gobiernos locales están crecientemente determinadas por los centros políticos respectivos que, a cambio de otorgar unos ciertos márgenes de maniobra a los entes locales, se garantizan su servidumbre hacia determinados problemas y determinadas políticas, que pueden no representar la genuina expresión del *locus* local.

### 3. La municipalización educativa en perspectiva comparada.

“We both call on and fear government. We periodically insist on a return ‘to the people’, but what constitutes ‘the people’ is never clear and we have been unable to institutionalize ‘the people’. When school reform turns to decentralization, ‘the people’ are parents and community members or local politicians. With the swing toward centralization, ‘the people’ means a broader, more diffuse community of citizens, including those who are concerned about the more collective results of education”.

*Empowerment through conflict: school reform.*

Joel F. Handler

La relación política entre territorio y educación es una relación convulsa. La principal problemática a la que se tiene que enfrentar cualquier diseño institucional es la de la prestación de las políticas educativas en función de su base político-territorial. Es decir, determinar a qué nivel político-gubernamental se toman las decisiones educativas y su gestión es uno de los elementos que marca decisivamente el carácter del sistema educativo. En función de cómo se interprete el papel de la educación en un contexto político, social y económico concreto se optará por hacer pivotar el sistema en un nivel de gobierno u otro, por una repartición de competencias u otra y por una función educativa u otra. Para los principales casos de estudio de esta tesis, el francés y el catalán-español, el proceso de descentralización/municipalización educativa es un *enjeu* mayor. Sucintamente, la problemática de la municipalización en ambas realidades se vehicula a través la implementación de actividades y políticas que son ajenas al diseño institucional históricamente implementado.

Incluso sin la intervención de los entes locales o intermediarios, el espacio educativo es un espacio crecientemente complejo, que implica una coordinación progresiva entre los distintos niveles de gobierno y con intereses permanentemente en conflicto<sup>109</sup>. Las

---

<sup>109</sup> Existen análisis incluso sobre la globalización de la educación, que demuestran que en muchos aspectos, la decisión política se toma en esferas alejadas incluso del Estado (Bello, 2003; Blanco Martínez, 2001; Bonal, Tarabini-Castellani Clemente, y Verger, 2007; R. Dale y Robertson, 2009). Sin embargo, no trato del impacto este nivel de “gobierno” en ningún apartado de esta tesis, puesto que considero que toda influencia “global” sobre la educación se corresponde más con la transmisión de ideas y enfoques de los problemas que con la implementación sobre el terreno de opciones políticas concretas. También dejo fuera



estructuras institucionales educativas están persistentemente en tensión entre lógicas muy diversas: la lógica política y económica, la lógica puramente educativa, la lógica individual-familiar y la lógica laboral. En cualquier ámbito del sistema educativo conviven a la vez todas esas dinámicas apuntadas, que se entremezclan constantemente: los profesores (generalmente funcionarios para el sistema público) se encargan de formar y transmitir a los alumnos (individuos) conocimientos y competencias (determinados políticamente<sup>110</sup>), que cumplen una determinada función social y económica. El debate educativo proyecta siempre, de forma más o menos explícita, valores e ideologías.

Además, es fundamental tener presente que todo análisis sobre la actividad gubernamental (esto es, de políticas públicas) depende sobremanera del sector de actividad que se analice sobre el terreno (Gomà y Subirats, 1998; Muller, 2000; Mény y Toening, 1992; Peters y Wright, 2001), y el sector educativo es un sector especialmente complejo. En este sentido, la cuestión territorial es un tema central, puesto que las mutaciones gubernativo-territoriales que se han evidenciado en el capítulo anterior han cambiado drásticamente la forma en cómo se articulan los diferentes niveles; en este contexto, el análisis de las políticas públicas genera siempre una interrogación fundamental sobre “la política” de las reformas, en este caso de la educación (Négrier, 2008). Infinidad de variables afectan a la política educativa y sus efectos: desde la renta per cápita del país o región hasta las características familiares del alumno/estudiante...pero ¿qué papel juega “la política” en todo este proceso?

En este sentido, la educación es *inherentemente* política (Fiske, 1996) y cualquier cambio, por pequeño que sea, es potencialmente generador de conflicto. La educación de masas, general y gratuita, nace con la consolidación y la expansión de aparatos

---

del análisis todo el impacto que representa la Unión Europea, que se ha focalizado básicamente en la educación superior y en la mejora y homogeneización general de las cualificaciones (Planas i Coll, 2004b).

<sup>110</sup> Bourdieu diría que, en realidad, la transmisión pedagógica se basa en una violencia simbólica impuesta arbitrariamente por un poder cultural, que también es arbitrario (Bourdieu, 1979). Sin embargo, considero que la traslación de esta violencia simbólica culturalmente arbitraria debe de vehicularse forzosamente a través de la política.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

gubernamentales fuertes y el Estado del Bienestar. Incluso algunos autores consideran que estos procesos de expansión educativa ya no tienen marcha atrás y que están dirigidos por una lógica incremental marcada por la formación ultra especializada y el *life-long learning* (Planas i Coll, 2004b). Sin embargo, hoy los sistemas educativos se enfrentan a un cierto declive general en los resultados de la educación formal y los aires de cambio estructural y de contenido están situados en posiciones preeminentes de las agendas políticas europeas y de las democracias más avanzadas (Mons, 2007; Prats y Raventós, 2005). La evolución tecnológica, los cambios económicos y de las necesidades del sistema global capitalista han provocado que el conocimiento y la capacidad de crear valor añadido en el propio trabajo sean fundamentos de las necesidades educativas de los ciudadanos, pero también de los territorios. En efecto, se genera paralelamente a este cambio de paradigma de la educación toda una serie de cambios que también afectan al territorio: la competición creciente entre ciudades para atraer ciudadanos e inversiones económicas en el mundo globalizado se juega también en el plano educativo (Borja et al., 1998; Iglesias et al., 2011; Le Galès, 2003; J. Subirats y Albaigés, 2006). Además, los territorios comienzan a tomarse como variables relevantes en el análisis educativo, mediante actuaciones específicas ligadas a particularidades territoriales que se analizan en esta sección.

En cualquier caso, el análisis de los casos de de esta tesis se hace partiendo de diseños institucionales diversos, distintos y que enfatizan unas opciones políticas sobre otras. Así, esta sección se encarga situar la tesis en el entorno específico de la política educativa. Concretamente, se pasa de los modelos de gobierno local a los modelos de gobierno de la educación. Se analizan, desde un punto de vista del diseño institucional, los distintos modelos educativos que se pueden encontrar en las principales democracias, además de un breve repaso histórico a la evolución del sistema francés y español (catalán). Este apartado permite tener presente las grandes tendencias y los conceptos fundamentales, las grandes líneas, de los dos sistemas educativos.

Seguidamente propongo un análisis de la principal problemática ligada a los procesos de municipalización de la educación: el permanente debate entre

centralización y descentralización educativa. Una de las cuestiones fundamentales en la provisión del servicio educativo es el nivel político sobre el que debe recaer la responsabilidad de la dirección del sistema. Probablemente, junto con los contenidos de la enseñanza, las edades de escolarización obligatoria y el régimen del personal educativo, sea el concepto más determinante para caracterizar el conjunto de un sistema educativo.

Posteriormente, trato con mayor profundidad tres casos que pueden ilustrar de forma comparada las principales problemáticas que analizo en esta tesis. Los Estados Unidos, Francia y España<sup>111</sup> son tres modelos distintos de provisión del servicio educativo en cuanto a nivel político-territorial dominante en educación. El caso americano es uno de los más claros ejemplos de municipalización y de autonomía educativa local, el caso francés es el paradigma –al menos teóricamente- de la provisión centralizada del servicio educativo; mientras que España es un magnífico ejemplo de reciente descentralización (regionalización) educativa. Estos tres casos ofrecen pistas de investigación y una cantidad ingente de variables posibles a tener en cuenta para el análisis empírico de los capítulos siguientes, relacionadas todas con los gobiernos locales y la cuestión territorial.

Finalmente, propongo un resumen de las principales variables relacionadas con el diseño institucional, las relaciones intergubernamentales y educativas, que sustentan todo el análisis empírico posterior.

---

<sup>111</sup> El estudio del caso norteamericano lo llevé a cabo durante los meses de febrero a junio de 2011 en la *Fordham School of Law* (New York), gracias a una beca de viaje pre-doctoral otorgada por la Universidad de Barcelona. El estudio del caso Francés lo he hecho en diversas estancias en Toulouse, después de mis dos años de formación en Francia 2007 (UT1) y 2008 (IEP Toulouse), siendo la más larga de tres meses y medio continuos, gracias a una beca del Institut d'Estudis Autonòmics, de septiembre a diciembre de 2011.

#### 3.1 Los modelos de gobierno de la educación.

La relación entre escuela<sup>112</sup> y territorio es una relación fundamental. Lo es porque determina la configuración y objetivos de la política educativa en su globalidad y le imprime un determinado carácter. En general, se observa una ola de descentralización y flexibilización de los sistemas educativos en los países con sistemas muy centralizados (Francia, España), mientras que se han centralizado ligeramente algunos países que venían de una gran descentralización (Bélgica, Dinamarca, Reino Unido...); y ello no es más que la prueba de la dinámica de cambio que sufre la educación en toda Europa y buena parte de los países OCDE (Mons, 2007; Prats y Raventós, 2005). Este elemento también justifica tratar específicamente el encaje de los gobiernos locales y del territorio como factor educativo relevante en países como Francia y España, de tradición educativa centralista. El proceso de apoderamiento educativo de los distintos niveles de gobierno sub-centrales aparece, pues, como un proceso político de primer orden.

##### 3.1.1 Los modelos educativos según el nivel político dominante.

Los principales análisis empíricos y comparativos relativos a la clasificación de sistemas educativos son de organismos internacionales como la OCDE y el FMI, siendo los demás estudios prácticamente siempre reproducciones a partir de los datos agregados que éstas instituciones procesan y ponen a disposición del público. Especialmente destacable es, desde el año 2000, todos los trabajos generados a partir también de los datos PISA (*Programme for International Student Assessment*), que han multiplicado exponencialmente los estudios educativos, al garantizar datos fiables, homogéneos y comparables, de una muy buena muestra de países de la OCDE. Además, la propia Comisión Europea ha puesto en marcha un centro de análisis e

---

<sup>112</sup> Si no especifico lo contrario, utilizo el término escuela por razones de economía lingüística para no tener que especificar cada vez que me refiero de forma genérica al sistema educativo, en cualquier caso exceptuando el nivel universitario.

investigación muy importante, Eurydice, que proporciona a los responsables de sistemas y políticas educativas europeas análisis comparados de 38 sistemas educativos que les ayuda en su toma de decisiones<sup>113</sup>.

Así, las comparaciones de los sistemas educativos se multiplican y generalmente se basan en las diferencias en los resultados y la rentabilidad de los diplomas en la sociedad (Dubet, Duru-Bellat, y Véréout, 2010; Dubet et al., 2010), el nivel de gasto público dedicado (Calero Martínez, 2004; Calero Martínez y Centro de Investigación y Documentación Educativa, 2006; Patrinos y Ariasingam, 1997) o la repartición competencial (J. Subirats, 2001). A partir de la constatación de estos datos se cruzan, bien entre ellos, bien con otro tipo de variables basadas en el entorno educativo; como por ejemplo: el grado de descentralización/centralización del sistema, la organización escolar y su autonomía relativa, variables socio-demográficas, el porcentaje de decisiones educativas que se toman en cada nivel político...

La mayoría de modelizaciones existentes han basadas exclusivamente en porcentajes de gasto educativo (Pedró i Garcia, 2010; Pedró i Garcia, 2009). Así pues, la clasificación de los sistemas educativos en relación con el nivel político-territorial dominante se ha vehiculado de forma preferente alrededor de conceptos económicos. La principal ventaja de este tipo de clasificaciones es que ofrecen una foto fiel de la importancia de cada uno de los niveles políticos en la gestión económica; pero tiene como principal limitación que los datos agregados acostumbran a reflejar con dificultades, por ejemplo, el grado de discrecionalidad en el gasto o la capacidad política de introducir criterios propios en la ejecución del presupuesto. Es decir, del porcentaje de gasto público para cada nivel no se puede traducir mecánicamente un porcentaje igual de capacidad política<sup>114</sup>. Así, uno de los principales análisis empíricos realizados con base económica es el de Padró (2009), donde clasifica una serie de países

---

<sup>113</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php)

<sup>114</sup> Por ejemplo, los países nórdicos como Noruega o Dinamarca presentan una distribución del gasto muy centrada en los niveles locales, pero sin embargo, la distribución competencial hace que el porcentaje decisión política esté mucho más compartido.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

en relación con el nivel de gobierno predominante, antes y después de transferencias entre niveles, a partir de los datos de la OCDE<sup>115</sup>. Este criterio económico permite una primera clasificación que genera tres grandes tipologías de sistemas educativos: centralizados, regionalizados o federales y municipalizados, en función del predominio económico de cada uno de los niveles político-territoriales. Sin embargo, es importante desatacar, como lo hace Padró, que se observa un movimiento general de los sistemas hacia una mayor descentralización del gasto, después de transferencias; indicador claro de que los modelos educativos tienden, si más no, hacia una cierta descentralización del gasto.

Cabe destacar que los países que son objeto de estudio en esta sección (Francia, España y los Estados Unidos de América) pertenecen, según criterios económicos, a cada uno de los tres modelos. Sin embargo, como veremos seguidamente, su posición varía en función de los criterios utilizados para clasificar. En cualquier caso, este factor favorece la comparación que, sin ser estricta, permite una mejor comprensión del fenómeno de municipalización educativa que analizo.

Otro gran grupo de clasificaciones, probablemente el predominante en la literatura comparada, ha sido de carácter teórico, o legal-normativo y basado en la repartición de competencias según los segmentos educativos y los gobiernos titulares del poder educativo. La mayoría de estas clasificaciones se hacen desde el análisis jurídico de los principales textos legales. También Pedró (2009) propone una clasificación actualizada según criterios competenciales centrados en la secundaria obligatoria a partir de los datos de la OCDE<sup>116</sup>.

De esta clasificación es pertinente destacar, por encima de cualquier otra consideración, la aparición de un cuarto nivel de gobierno que no estaba contemplado en la anterior clasificación: el centro educativo. Efectivamente, cuando la clasificación se desplaza hacia la gestión de los contenidos educativos, automáticamente surge un

---

<sup>115</sup> Ver Tabla en el anexo.

<sup>116</sup> Reconociendo que si se tuvieran en cuenta otros niveles educativos la clasificación podría variar puesto que, por ejemplo, la educación primaria tiende a estar más municipalizada, así como la secundaria post-obligatoria (Pedró i Garcia, 2009).

nuevo nivel de gobierno, entendido como un órgano con capacidad decisoria sobre la política educativa. Esta es una particularidad relevante en relación con los estudios de la educación. Para el caso educativo, el agente implementador de la política es un organismo muy particular: el centro educativo. Es muy particular porque generalmente dispone de unos márgenes de maniobra, reconocidos o no, muy importantes, que afectan decisivamente al resultado de la política (Abril, 2009; Ainscow y West, 2008; Berkman y Plutzer, 2005; Bischoff, 2008; Sykes y Musterd, 2010) y que potencialmente pueden generar desviaciones, adaptaciones y efectos inesperados de las decisiones tomadas en el centro político<sup>117</sup>.

Así, surge una nueva tipología, dejando los posibles modelos educativos en base a cuatro grandes grupos: centralizados -donde el nivel central ejerce la mayoría de competencias-, federalizados -donde son las regiones o estados miembros los que ostentan esa capacidad-, municipalizados y modelos de autonomía escolar -en los que es a nivel de centro educativo donde se toman las principales decisiones educativas-. Cabe destacar que en esta clasificación, España y Francia ya aparecen bajo el mismo grupo: el de centralización educativa. En esta clasificación el caso francés no parece problemático, mientras que la clasificación española puede llamar algo más la atención. En este sentido, Pedró considera que el Estado de las autonomías parece encajar mal en esta clasificación, pero que atendiendo al criterio estrictamente legal, todavía persiste un claro dominio del gobierno central en la determinación de las bases educativas (Pedró i Garcia, 2009). Como se puede observar, pues, la principal limitación de este tipo de clasificación que se basa en el marco jurídico es que, a pesar de ser importante, no es el mejor indicador de la clasificación acurada de un sistema educativo. Se puede sostener que el marco competencial-legal educativo es un elemento importante, pero que no explica por sí solo toda la complejidad de un sistema educativo.

---

<sup>117</sup> Pressman y Wildavsky demostraron bien que la decisión política tomada en el centro "sufre" las tensiones y desviaciones de los agentes implementadores, y que éstas son mayores, cuanto mayores son los organismos y personas implicadas en la puesta en marcha de la decisión (Pressman y Wildavsky, 1984).

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

La clasificación que aúne las dos principales variables hasta ahora mencionadas, me parece la más ajustada, como lo reconoce también Pedró: *“la combinació [de variables económicas y jurídicas] permet matisar les agrupacions inicials (...) i suggerir sobre una base més sòlida una tipologia de models de govern i finançament de l’ensenyament”* (Pedró i Garcia, 2009:140). Así, de la conjugación de ambas variables surge la tipología más acurada desde un punto de vista del nivel de gobierno determinante en el sistema educativo:



Tabla 3.1: Tipología de los modelos de gobierno educativo

<b>Modelo</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Países</b>		
<b>Autónomo</b>	Dualidad de gobierno central/centros escolares	República Checa		
		Holanda		
		Nueva Zelanda		
		Eslovaquia		
<b>Municipal</b>	Papel predominante de los municipios	Finlandia		
		Islandia		
	Con elevada autonomía de los centros	Hungría		
		Polonia		
		Reino Unido		
		Dinamarca		
		Noruega		
		Suecia		
		Corea del Sud		
		<b>Federal</b>	Papel predominante de los estados	Australia
México				
Con intervención significativa de otros niveles	Austria			
	Bélgica			
	Suiza			
	Alemania			
	Estados Unidos			
	Canadá			
	<b>Centralizado</b>		Papel predominante del gobierno central	Grecia
				Luxemburgo
Portugal				
Turquía				
Con intervención significativa de otros niveles		España		
		Irlanda		
		Italia		
		Francia		
		Japón		

Fuente: Pedró 2009.

Como se puede observar, el principal efecto que se produce es que Francia y España, por vez primera se clasifican exactamente en el mismo modelo, observando

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

que ambos sistemas tienen un mismo carácter fundamental: son sistemas educativos centralizados. Bajo esta caracterización Pedró incluye aquellos sistemas donde la mayoría de las competencias básicas están en manos de las autoridades centrales y, además, ejecutan o distribuyen la mayor parte del gasto educativo. A pesar de ello, es cierto que se engloban en el modelo centralizado pero que permite la intervención significativa de otros niveles de gobierno. Para el caso español, Pedró se refiere a una fuerte regionalización en relación con la administración y financiación educativas pero que, sin embargo, todavía deja en manos del Estado central el núcleo duro de las competencias educativas y de currículo. Francia, por otro lado, también es un país altamente centralizado en relación con el currículum, por ejemplo, pero que está territorializando la gestión educativa mediante las *Académies* y, en menor medida, los *Départements*.

A pesar de estar clasificados en el mismo grupo, los principales casos de estudio de esta tesis, el francés y el catalán-español, representan particularidades históricas que es necesario analizar para comprender mejor la historia de la educación y los determinantes institucionales a que ésta se enfrenta; específicamente para ponerlos en relación con el gobierno local y su creciente participación educativa.

#### 3.1.1.2 La evolución del sistema educativo español.

La evolución histórica del sistema de enseñanza español ha estado marcada por la inhibición histórica del estado en el terreno educativo (Bonal, 2000). Comparativamente con otros estados Europeos, se puede afirmar que la verdadera “política educativa” de estado, general, pública y gratuita sólo se garantiza de forma efectiva a partir del establecimiento de la actual Constitución<sup>118</sup>. Esta dejación del Estado en el terreno educativo fue una de las causas principales de las persistentes desigualdades educativas y sociales en España y de la consolidación de un sistema dual, con una enseñanza privada de calidad variable que escolarizaba a las familias

---

<sup>118</sup> Por ejemplo, el primer gobierno democrático de Adolfo Suárez tuvo que escolarizar prácticamente a un millón de niños que en 1976 no disponían de plaza pública (ni privada) (Bonal, 2000).

acomodadas y con una escuela pública de ínfima calidad y cantidad (Bonaf, 2005). Los principales cambios de este modelo se comienzan a producir en el tardo-franquismo, cuando las necesidades de crecimiento económico, así como la progresiva obertura internacional del régimen, fuerzan el paso de una educación centralizada, basada en el control ideológico y el adoctrinamiento y dominada por la Iglesia Católica, a una educación más de base meritocrática, simbolizada por la Ley General de Educación de 1970 (Bonaf, 2004).

Sin embargo, el verdadero punto de inflexión en la orientación de la política educativa tendrá lugar con la aprobación de la Constitución Española, donde el pacto resultante configuraba las opciones de los grandes grupos ideológicos en el Congreso. Fundamentalmente el pacto se expresó a través de las concesiones de los partidos políticos en base a dos grandes principios: igualdad y extensión del modelo educativo, por un lado, y la libertad de enseñanza, por otro. Así, el acuerdo reflejó un equilibrio entre los principios de igualdad en el acceso y a la prestación educativa –defendidos por los partidos de izquierda- y la libertad de enseñanza –defendida por la derecha política- (Bonaf, 2005). La igualdad se refería a la extensión real de una educación pública, laica y gratuita de prestación universal; la libertad de enseñanza se refería a la capacidad de los padres de escoger una educación alternativa a la pública, de acuerdo con sus íntimas convicciones (especialmente religiosas) y la capacidad de organizar escuelas privadas y confesionales. Así la existencia de escuelas privadas en España se divide en dos categorías: las completamente privadas, que no reciben ayuda alguna del sistema público y donde las familias sufragaban el 100% del coste de la escolarización; y las escuelas privadas concertadas que, siendo de titularidad privada, firman un concierto con el sistema público mediante el cual –teóricamente- se someten a los criterios del sistema público, son gratuitas para los usuarios y se consideran red pública de educación, no pudiendo poner traba alguna a la matricula de los alumnos que cumplan los criterios de admisión según el mapa escolar.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

En cualquier caso el pacto constitucional alcanzado define el nuevo mandato del sistema educativo y fija las condiciones para su consecución. Paralelamente, el acuerdo sobre la forma de Estado y la distribución competencial subsiguiente, configuraron la posterior regionalización educativa. En este sentido, tanto el artículo 27 de la Constitución, como el título VIII, representan el esfuerzo para satisfacer las demandas y aspiraciones de distintos grupos políticos y sociales, que tuvo como consecuencia una gran ambigüedad en su redacción, así como una excesiva apertura a interpretaciones diferentes, e incluso contrapuestas, en materia educativa (Calero Martínez y Bonal, 1999). De todas maneras, el cambio ha sido tan profundo que España es hoy uno de los países de Europa con mayor grado de descentralización regional en materia educativa. Se ha transferido un importante poder de decisión a las Comunidades Autónomas (Bonal, 2004; Bonal, 2000; J. Subirats, Gallego Calderón, y Adelantado, 2002; Tarrés Vives, 2006), configurando un sistema educativo en que el Estado conserva un cierto poder legislativo -como ordenador de la política educativa y garante final del derecho a la educación-, mientras que a las comunidades se les atribuye la facultad de gestionar y ordenar sus propios sistemas educativos con amplios márgenes de maniobra. En este marco, el poder político pivotal es la comunidad autónoma, quedando “relegado” el Estado a dictar las bases del sistema y los demás niveles políticos a un plano más que secundario.

Para comprender el proceso de descentralización/regionalización hay que tener presentes tres ideas preliminares fundamentales (Bonal, 2005):

- La descentralización educativa se llevó a cabo paralelamente al proceso de democratización del Estado y la primera era parte fundamental de la segunda.
- Las competencias educativas se delegan en virtud de un mandato constitucional y estatutario fruto de la organización territorial diseñada en la Constitución, es un proceso que tiene una marcada simbología política e institucional.

- El mapa educativo español presenta, en la práctica, 17 realidades educativas distintitas que difieren fundamentalmente en la implementación de las políticas respectivas y no tanto en el diseño general del sistema.

Sin embargo, también es importante destacar que el análisis de las diferencias regionales no se puede atribuir exclusivamente a una orientación política determinada y concreta, ni a un diseño competencial propio, ni una capacidad de gasto diferenciada (Bonal, 2005). Efectivamente, ninguna Comunidad Autónoma tiene la autonomía política (capacidad) suficiente como para “construir” un sistema educativo propio, realmente alejado de las bases que dicta el Estado central; por otro lado, la homogeneidad competencial a nivel autonómico es prácticamente absoluta (excepto las comunidades con las especificidades derivadas de la lengua propia); y además, hasta un 75% del gasto educativo es un gasto “cautivo”, pre-determinado por las transferencias condicionadas –fundamentalmente- por el número de estudiantes y maestros (Bonal, 2005). Las diferencias se pueden explicar en relación con el peso de las trayectorias de la estructura socio-económica (herencia histórica, desarrollo económico, demografía, inmigración) y en menor medida por las propias decisiones políticas autonómicas. Además, es necesario destacar las distintas velocidades que han caracterizado los traspasos de competencias y recursos y la voluntad de las comunidades históricas de proyectar en la educación su hecho diferencial, es decir la búsqueda de la máxima competencia posible. Las “no históricas” han mantenido una estrategia de reivindicar mayores competencias y este modo de negociación ha derivado en un modelo de sistema educativo que desde el punto de vista territorial presenta escasas diferencias normativas. Ello ha llevado a concluir a autores como Bonal, Rambla, Calderón y Pros (2005) que las verdaderas diferencias entre modelos de política educativa se han constituido en base a diferencias de riqueza, de modelos de financiación de los centros educativos y las distintas opciones políticas. En cualquier caso, España es un caso paradigmático de “centralización regional”, específicamente educativa, tal y como la concibe Laffin (Laffin, 2004). En este sentido, si algo ha

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

resistido a los numerosos cambios legislativos españoles, se han aprobado en tan sólo 30 años de democracia hasta seis Leyes Orgánicas distintas, ha sido la distribución territorial de las competencias educativas. La distribución del poder político educativo no ha sufrido grandes cambios, con un Estado centrado en las bases de la política educativa, unas comunidades autónomas muy poderosas y con márgenes políticos importantes y unos gobiernos locales claramente residuales.

En todo el proceso de descentralización educativa descrito, cabe destacar la práctica ausencia de los gobiernos locales como administración educativa, con la ligera excepción de la actual LOE. Todo el proceso de democratización y de desarrollo de la educación pública en España-Catalunya se ha hecho de espaldas a los gobiernos locales. Tradicionalmente se habían ocupado de controlar el ausentismo de las aulas y de la construcción y mantenimiento de las escuelas, poco más. En este sentido, pretender estudiar la municipalización educativa como un proceso gradual de adquisición de competencias educativas, como hicieron las comunidades autónomas, creo que es un análisis poco riguroso. Un análisis del tipo “de lucha” por la adquisición política de las competencias educativas municipales, no tiene suficientemente en cuenta factores como la posición de partida de los entes locales en política educativa, como la posición institucional que ocupan, como la “cultura política educativa” del país.

#### **3.1.1.3 La evolución del sistema educativo francés.**

La especificidad del sistema educativo francés, por contraposición a la evolución española, deriva de una fuerte herencia histórica de la educación pública. La revolución francesa marcó decisivamente el carácter universal, uniformador, laico y público del sistema educativo. La República jacobina pretendía la ruptura con el anterior orden, también educativo, marcado por el oscurantismo y el privilegio social de las clases más acomodadas. El informe Condorcet (1792) insistía en trasladar los principios básicos de la revolución a la educación: “*L’instruction permet d’établir une*

*égalité de fait et de rendre l'égalité politique reconnue par la loi*". Sin embargo, el sistema que prácticamente perdura hasta el presente es el establecido por Jules Ferry y posteriormente Guizot, que toman también las ideas de la Revolución para hacer una escuela obligatoria y gratuita (1881) y laica (1882) (Gauthier, 2005). En 1889 los profesores de todos los niveles se convierten en funcionarios del Estado, incluidas las personas que trabajaban en las escuelas primarias que habían sido de competencia municipal hasta el momento (Bier, 2010).

Destruyendo el sistema educativo del antiguo régimen, la Revolución establece los pilares que marcaran toda la evolución posterior del sistema educativo: control del Estado sobre la instrucción, igualdad de los alumnos mediante la obligatoriedad y la gratuidad de los estudios y la concepción de un servicio público independiente de cualquier poder religioso (Breuillard y Cole, 2003). La Francia jacobina escoge la puesta en marcha de un sistema centralista que tiene, entre otros objetivos, erradicar los distintos "patois"<sup>119</sup> y modelar una nación de ciudadanos iguales: se trata de la búsqueda de la máxima uniformidad que garantice la igualdad propugnada por los ideólogos de la Revolución. En Francia la educación es, después de los Revolucionarios, un verdadero asunto de Estado. De hecho, en Francia el sistema educativo formal y reglado es uniforme en su organización, su contenido, sus modalidades de acceso y su inspección, con la sola excepción de las regiones especialísimas de *l'Alsace* y la *Moselle*<sup>120</sup> y los territorios de ultramar.

Sin embargo, como en España y en Catalunya, la educación privada está permitida y generalmente se corresponde con escuelas de carácter católico. En Francia también se ha calificado a la superposición de un sistema privado con un sistema público de relación conflictual. La República Francesa reconoce la existencia de un sistema privado, y específicamente desde la Ley Debré (1961) se propuso el polémico contrato

---

<sup>119</sup> El "patois" es la forma despectiva de llamar a las lenguas, distintas del francés, que existen (o existieron) en Francia, que siempre han sido vistas como un obstáculo a la consolidación de un Estado Nación fuerte y culturalmente homogéneo.

<sup>120</sup> Donde rige un equivalente al concordato que tiene firmado España con la Santa Sede, y se imparten clases de religión católica en las escuelas públicas como materia obligatoria.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

de asociación. Este contrato significa algo parecido al concierto español, pero que es mucho más profundo, puesto que el Estado, una vez firmado el contrato, se compromete a financiar los sueldos de los docentes privados y se encarga de su formación. Además, las distintas colectividades territoriales, o niveles de gobierno, se encargan de los mismos gastos de mantenimiento que les corresponderían si las escuelas fueran públicas. Así, se trata de una injerencia de lo público en lo privado mucho más intensa que la que se puede dar en Catalunya.

Otra de las principales características, especialmente del sistema educativo, en Francia es el elevado grado de corporativismo de los docentes, que configura una comunidad política (*policy community*) muy poderosa. Efectivamente, además de la estructura administrativa centralizada, existen una serie de grupos y organizaciones con mucha capacidad de acceso a los centros decisorios y relativamente homogéneas, que representan los intereses de los maestros y que son elementos importantes en todo cambio de la política educativa (F. R. Baumgartner, 1989). El principal sindicato de maestros es la *Fédération de l'Éducation Nationale* y ha sido también uno de los principales actores en el proceso de *laicización* de la escuela francesa. La hipótesis de Baumgartner es que al existir un poderoso centro político, las comunidades políticas que luchan por acceder a la decisión, también son muy centralizadas, aunque probablemente no tan homogéneas como cabría pensar (F. R. Baumgartner, 1989; A. Henriot-Van Zanten et al., 1993), y todavía menos desde la progresiva descentralización política de la V República.

Efectivamente, esta última República a pesar de que significó el triunfo del estado centralizador durante los años 60, ha evolucionado, sin embargo, con un lento pero constante incremento de poder de los niveles territoriales distintos del Estado. A pesar de la obsesión centralizadora de las elites francesas, que siempre se ha basado en combatir la diversidad cultural y geográfica del territorio francés (Le Galès, 2008)<sup>121</sup>, la

---

<sup>121</sup> El sistema educativo es la mejor prueba de ello. Napoleón creó los institutos estatales en 1802 para unificar las elites funcionariales del Estado (Bier, Chambon, y de Queiroz, 2010).



descentralización del sistema político-territorial ha cambiado fundamentalmente la perspectiva de análisis politológico, en especial en relación con los niveles de gobierno locales (Boeuf y Magnan, 2009; Le Galès, 1995; Le Galès, 2008; Legrand, 2004; Muller, 2000; Négrier, 2011). Del triunvirato clásico *État, Département et Commune*, se ha pasado a una imagen mucho más compleja: a partir de la dinámica de la descentralización, se puede conceptualizar el gobierno local y sus funciones de forma distinta, analizando los territorios en términos de políticas públicas, de gobernanza y de capacidad política en los distintos sectores de actividad (O. Borraz, 2000), y especialmente en política educativa.

Desde 1982, y manifestando una continuidad política notable a pesar de las alternancias políticas en el poder, los gobiernos sucesivos han seguido una senda de descentralización educativa para responder a dos criterios fundamentales: mejorar la gestión del servicio por una parte, y producir una decisión política más cercana, más ajustada a las necesidades y más eficaz por otra (Dutercq, 2009). El criterio de mejora de la gestión mediante la descentralización responde a la idea política de que un gobierno centralizado estricto y una gestión “manu militari” de la educación se había convertido en prácticamente un imposible técnico y político. Así, se consideró necesario adecuar en algunos aspectos la base territorial de la toma de decisiones política y la gestión de determinados aspectos de la política educativa para hacerla más manejable<sup>122</sup>. La mejora de la decisión política mediante la descentralización y la localización territorial específica se justifica por el primer objetivo (mejora de la gestión), pero también como expresión de los cambios sociales y políticos del Estado francés. Mediante cambios en la distribución de la política educativa se pretende adecuar la demanda real a la oferta (y no la situación inversa que era la que prevalecía en una centralización estricta) y generar así un decisor educativo más cercano y sensible a la realidad territorial.

---

<sup>122</sup> El 1 de enero de 1986 las colectividades territoriales reciben la competencia del mantenimiento del conjunto de los inmuebles y las propiedades educativas según un reparto escrupuloso y detallado, que comento más adelante, y que perdura todavía hoy. Además, desde 1990, los “*Recteurs d’Académie*” gestionan también el personal educativo de su zona educativa (Dutercq, 2009).

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

Esta doble configuración de la descentralización se corresponde completamente con una suerte de “particularidad francesa”, que no se ciñe exclusivamente a la educación, puesto que en la mayor parte de la literatura comparada se establece que en Francia el Estado se guarda para sí una suerte de competencia de control difuso a través de multitud de agencias, delegaciones y organismos intermediarios, que marca poderosamente el modelo (Cole y John, 2001; Cole, 2008; Cole, 2010; Le Galès, 2008). Esta realidad aplicada a la educación está magníficamente expresada por Dutercq:

*“L’État central a dû se repositionner et trouver les moyens de répondre de façon moins univoque et plus adaptée. Le mouvement proprement français de décentralisation qui combine délégation aux pouvoirs territoriaux et décentration vers les échelons locaux de l’administration était censé permettre de mieux saisir les besoins, de varier l’offre, de la rapprocher effectivement et symboliquement de la demande, tout en gardant un contrôle étatique suffisant par le biais des responsabilités confiées aux responsables intermédiaires représentants du ministère sur les territoires”*(Dutercq, 2009:94).

Además, la dinámica de descentralización educativa en Francia no ha sido lineal y se pueden identificar hasta tres fases empezando en 1986 y hasta mediados de los 2000 (Dutercq, 2009). La primera fase discurre desde finales de los 80 hasta principios de los 90 se caracterizó por las masivas inversiones en inmuebles educativos (tanto mejora como nueva construcción) realizadas por *Régions* y *Départements*, así como la mejora de los transportes escolares. Así, esta primera fase está marcada por la inversión en infraestructuras, más que en políticas con contenido educativo. Esta primera fase también está marcada por las crecientes desconfianzas entre funcionarios estatales y funcionarios locales en la implementación de las medidas descentralizadas. En la segunda fase, durante los años 90, se produjo un reajuste de las inversiones hacia actividades más orientadas, esta vez sí, a actividades estrictamente educativas y pedagógicas. En particular, políticas ligadas a la violencia escolar, al ausentismo y al refuerzo de conocimientos escolares fuera del horario lectivo. Empieza una cierta comprensión mutua entre los distintos cuerpos funcionariales (estatales y locales). La

tercera fase, que se corresponde con el fin de la década de los noventa y el llamado “segundo acto de la descentralización” que llega prácticamente a nuestros días, intenta buscar una cierta coherencia territorial en las políticas desplegadas hasta el momento. Se empiezan a poner en marcha nuevos instrumentos de políticas públicas (especialmente los contratos y los proyectos) y dispositivos políticos consensuales entre las distintas administraciones implicadas (especialmente, desde 2006, los *Départements* tienen a su cargo el diseño de los perímetros de matriculación de los *collèges* y las *Communes* de las *écoles* y la *maternelle*). De hecho, en esta fase, las élites administrativas locales y centrales son el objeto principal de las políticas de mejora de la gestión educativa, y se convierten en *partenaires* prácticamente obligados. La última fase de la descentralización francesa (el llamado acto III) ha quedado un poco en falso, al ser una de las principales apuestas del saliente gobierno Sarkozy, que dejó la implementación de las medidas descentralizadoras con un calendario progresivo que se alarga hasta 2015.

En cualquier caso, a partir del incremento del papel político de las colectividades territoriales en educación se constatan tensiones entre los distintos responsables territoriales (Dutercq, 2009). Además, como en el caso Español, existe todavía una ingente cantidad de dinero cautivo en las relaciones entre administraciones educativas. El Estado controlaba todavía en 2010 un 69’5% del gasto educativo (en 1999 era del 76’3%) y es todavía el actor principal de la política educativa, así como el más bien colocado para promover una “meta-regulación” que se imponga de forma general y garantice la igualdad. Así, el sistema educativo francés se ha descentralizado mucho, pero persisten amplias reminiscencias centralizadoras, en comparación con la mayoría de estados de la OCDE (Mons, 2007)

### **3.1.2 Territorialización de la educación y descentralización.**

Hasta los años 80, en la mayor parte de los países de la OCDE, la escuela obligatoria estaba fundada bajo una lógica clásica de Estado-Nación, culturalmente único,

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

territorialmente homogéneo y pedagógicamente indiferenciado (Mons, 2007). Sin embargo, a mediados de los ochenta se invierte la tendencia y el Estado central comienza ceder cierto espacio a otros actores y niveles de gobierno, adaptando a realidad educativas a nuevas lógicas territoriales y rompiendo los tradicionales vínculos jerárquicos y verticales tradicionales de la consolidación de los Estados-Nación. La política educativa se ha convertido *de facto* en una política donde la necesidad de comprender el juego entre niveles de gobierno es fundamental para caracterizarla correctamente, para comprender donde se encuentran las decisiones políticas. Es cierto, como se verá, que los respectivos poderes políticos centrales son todavía determinantes en buena medida de todo lo relativo al control de la agenda política, la decisión y la implementación de las políticas educativas; pero también es cierto que los poderes centrales se ven cada vez más obligados a establecer procesos de negociación y acuerdo entre los diversos niveles político-territoriales para adaptar mejor la prestación del servicio educativo.

En este nuevo marco, el debate teórico y académico sobre las virtudes y los defectos de una determinada orientación territorial de la prestación de la política educativa es fundamental. Las estructuras institucionales asignan responsabilidades y establecen límites a los procesos de decisión. Constituyen las infraestructuras reguladoras y normativas y por tanto el marco conceptual para la acción colectiva e individual (March y Olsen, 1984). En educación es especialmente relevante, puesto que las tradiciones administrativas, normas y valores, junto con la percepción social de la educación son factores que influyen en la decisión política. Así la división entre descentralización y centralización se basa en cuestiones históricas, opciones institucionales y tradiciones y valores de cada país.

La descentralización siempre ofrece una doble vertiente: es política y administrativa; y el principal dilema al que tienen que enfrentarse los Estados que se quieren descentralizar es como promover al mismo tiempo una gobernanza local y territorial con la consecución de objetivos nacionales (Hutchcroft, 2001). Así los marcos

institucionales son parte importante para conseguir este delicado equilibrio; y siempre matizado por las prácticas organizativas y administrativas y un cierto divorcio entre la retórica de las reformas y las prácticas que se generan (March et al., 1983; March y Olsen, 1984; Powell y DiMaggio, 1999; Pressman y Wildavsky, 1984). Así, para hacer un análisis riguroso se necesita un marco teórico que sea sensible tanto a elementos institucionales (formales e informales) y al desarrollo de relaciones y mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para comprender mejor la descentralización (Pedró i Garcia, 2009).

### **3.1.2.1 El debate de la descentralización educativa**

En un marco de crisis de la escuela tradicional, con crecientes problemas presupuestarios y de aumento de necesidades, ligadas a la masificación y generalización de la educación, el Estado se ve progresivamente deslegitimado, especialmente desde sectores neo-conservadores, como prestador eficiente del servicio educativo. El descenso de los resultados educativos, los problemas de inserción profesional de los jóvenes, el paro y las altas tasas de violencia en las aulas han provocado, como en la mayoría de sectores políticos, un interés creciente por la descentralización como instrumento de mejora de la acción pública en general (Mons, 2007). La descentralización educativa implica hasta tres procesos fundamentales: transferencia de poder político, creación de nuevas estructuras decisionales y de asunción de nuevas responsabilidades educativas. Por su propia definición, es un concepto multinivel y que se puede considerar tanto una foto estática como un proceso dinámico, tiene dimensiones políticas económicas, administrativas e ideológicas, todas ellas difíciles de evaluar conjuntamente (Pedró i Garcia, 2009).

En términos generales, la descentralización se puede definir como “la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos desde el gobierno central y sus agencias hacia las unidades territoriales de agencias del gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas o semiautónomas, autoridades regionales o funcionales o organizaciones no

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

gubernamentales privadas y voluntarias” (Rondinelli, Nellis, y Cheema, 1984) en (Pedró i Garcia, 2009). Específicamente, el objetivo final de la descentralización educativa es reducir las competencias del gobierno central en la gestión de los sistemas educativos, para dar poder (competencias y capacidades) a otros niveles territoriales que anteriormente no lo tenían. Este proceso, especialmente en Europa, es importante porque históricamente la educación ha estado marcada por el control del Estado. La descentralización en educación se enfrenta precisamente contra fuertes jerarquías verticales y es, pues, un proceso que choca directa y frontalmente con los diseños institucionales efectivamente implementados. Se puede afirmar que la descentralización, en los países europeos que pretendían desarrollar fuertes Estados-Nación, es exactamente el diseño institucional opuesto al proceso que se viene desarrollando desde los años ochenta. En este sentido, parece lógico examinar el proceso de municipalización de la educación en Francia y en España como un asunto que puede llevar fácilmente a equívoco, puesto que se analiza una tendencia que, de producirse, es diametralmente opuesta a la inercia institucional.

Al debate nominalista habrá que oponerle la frialdad de los datos empíricos y la precaución teórica de saber que la territorialización de la educación es un tema que entra en profunda contradicción con el diseño institucional establecido originariamente. Así, una clasificación estándar de las modalidades de transferencia de poderes ha aceptado: desconcentración, delegación, descentralización e incluso, privatización. Los procesos y estructuras reales, sin embargo, si se caracterizan por algo, es siempre por su carácter borroso e imbricado. Según lo que defiende en esta tesis, probablemente sea más apropiado hablar de proceso de municipalización de la educación, especialmente en países como Francia y España, si se entiende como un proceso de progresiva incorporación de las autoridades locales a determinados aspectos de las políticas educativas (Pedró i Garcia, 2009), más que una efectiva transferencia de poderes. Aplicar la noción de descentralización educativa me parece excesivo a la vista de la instrumentalidad con que se considera a los municipios en asuntos educativos, como se verá.

Trabajando la hipótesis de la capacidad y la servidumbre, un proceso de descentralización debería implicar una transferencia efectiva de poder político, de capacidad real de decisión sobre un determinado aspecto educativo. En este sentido, las principales políticas desplegadas por los municipios pasan, en su práctica totalidad, por el establecimiento de relaciones intergubernamentales con la Generalitat. Así pues, más que un proceso de transferencia política, nos encontramos ante un proceso de transferencia de capacidad educativa, sin la correlativa capacidad de decisión. Es decir, se ofrece la transferencia de bloques de políticas sin demasiados márgenes de maniobra políticos sobre las características del servicio. En cualquier caso, las definiciones propuestas por Pedró (2009) para los diferentes fenómenos de transferencia de poder permiten delimitar mejor las distintas figuras posibles, en relación con su intensidad política, de menor a mayor capacidad:

- **Desconcentración:** es el proceso mediante el cual el gobierno central asigna las responsabilidades de provisión de algunos servicios a sus oficinas regionales. El gobierno central se ramifica hacia la periferia sin implicación directa de los gobiernos locales electos. Se transfieren responsabilidades de gestión a niveles administrativos más bajos, manteniendo el control central y ganando velocidad en el proceso administrativo, pero sin diferenciar la prestación del servicio. Se considera el menor grado de descentralización.
- **Delegación:** se produce cuando el gobierno central transfiere determinados procesos de decisión a gobiernos locales relativamente autónomos, que aún teniendo cierta discrecionalidad, responden ante el su centro político. Se crea una relación del estilo Principal-Agente. Bajo este modelo, el gobierno central “presta” autoridad a niveles inferiores de gobierno, pudiendo ser retirada en cualquier momento.
- **Devolución:** acontece cuando el gobierno central transfiere los procesos de decisión, financiación y gestión a unidades prácticamente autónomas de gobierno local. Generalmente lleva aparejada una cierta autonomía fiscal de las unidades

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

recepccionantes, siendo lo más importante que son responsables políticamente ante sus circunscripciones electorales. En materia educativa se entiende transferencia de competencias financieras, administrativas y pedagógicas a unidades independientes del correspondiente ministerio de educación. Sería probablemente, antes de la asignación constitucional directa de la competencia, el grado más elevado de descentralización.

Lo que parece claro es que cualquier intento de clasificar sin ambigüedades el proceso de descentralización un país es en balde, puesto que hay que analizar detalladamente sector por sector la naturaleza del proceso. Además, el papel de cada uno de los actores está determinado en buena medida por su posición institucional en el momento del proceso, pero también por los antecedentes al mismo. Por ello propongo la siguiente definición para un proceso híbrido como la municipalización educativa.

- **Municipalización/corresponsabilidad:** expresa un fenómeno por el cual las unidades locales adquieren, con intensidades y autonomías limitadas, capacidad institucional de intervención en la política educativa. Se trata de un concepto intermedio, que expresa bien la complejidad de los diseños institucionales y la necesidad de superar modelos excesivamente basados en conceptos de base jurídica como los anteriores.

#### 3.1.2.1.1 Elementos políticos

Desde un punto de vista político la descentralización está profundamente influida por el marco institucional establecido (valores que se propugnan, orígenes del sistema educativo, resultados y valores promovidos por el sistema) y el diseño institucional marca especialmente los instrumentos de gobierno que se utilizan para llevar a cabo los



procesos de descentralización<sup>123</sup> (Fiske, 1996; Hanson, 2000; Pedró i Garcia, 2009; Welsh y McGinn, 1999). Los principales argumentos políticos pivotan en base a tres elementos fundamentales: la mejora en la recepción de los *inputs* sistémicos, la mejora en los *procesos* político-administrativos y la mejora en los *resultados*.

Un clásico como Dahl ha argumentado, al largo de toda su trayectoria, que las decisiones se deben tomar en el nivel de gobierno que se encuentre en mejores circunstancias para responder a las demandas, que tenga suficiente competencia técnica y que pueda ser eficiente en la prestación del servicio (R. A. Dahl, 1994; R. A. Dahl, 1961; R. A. Dahl, 1990). Otro elemento fundamental que destaca la literatura es la teórica mejora en la rendición de cuentas y en la adecuación de las necesidades al criterio local. La descentralización, en este sentido, puede comportar beneficios al establecer vínculos más estrechos entre decisores y usuarios (Peters y Wright, 2001; Pierre y Peters, 2000). Las estructuras descentralizadas ofrecen mejores posibilidades de crear vínculos aceptables y transparentes entre las preferencias de los usuarios y las cargas financieras que conllevan.

Respecto de los resultados, el argumento más importante a favor de la descentralización es, por oposición, que la centralización tiende a la sobrerregulación. Así, un sistema descentralizado aparecería como naturalmente más eficiente: reduce la burocracia, aumenta el conocimiento de los funcionarios de los problemas locales y sus sensibilidad respecto de los mismos, puede aportar una mejor penetración e las políticas nacionales, una mejor capacidad gestora a nivel local, una administración mucho más flexible, innovadora y creativa, y más eficaz (Andersson P. Krister y Ostrom, 2008; Hutchcroft, 2001; Pedró i Garcia, 2007). Respecto de los procesos, se parte de la base de que la organización de unidades administrativas y políticas más reducidas es más eficiente, por ser más flexible y adaptable. Una organización más pequeña permite los procesos de aprendizaje internos y la adaptación a las necesidades

---

<sup>123</sup> Ya se ha visto que los estados guardan para sí la capacidad última de imponer determinadas orientaciones y tienen también a su disposición un elenco de instrumentos de políticas públicas único: desde leyes totalmente coercitivas hasta negociaciones políticas.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

locales, incluso de las políticas decididas en el centro político. Así los procesos de cambio, adaptación e implementación de las políticas públicas mejorarían en entornos descentralizados.

A pesar de todo ello, la combinación óptima para el sector educativo parece decantarse por una doble competencia política: autoridad de nivel inferior que cubra una área con sentimiento de comunidad y una autoridad lo más grande posible para ofrecer de forma eficiente el servicio educativo. Sin embargo, centralización y descentralización son conceptos relativos y se hace muy complejo establecer “una escala apropiada de gobierno” (Pedró i Garcia, 2009). En cualquier caso, para nuestro objeto de estudio, parece que el municipio no ha sido en absoluto “la escala apropiada de gobierno” si nos atenemos a los diseños institucionales implementados y las opciones legislativas establecidas.

#### 3.1.2.1.2 Elementos económicos

Desde un punto de vista económico, la literatura ha considerado siempre que la descentralización mejora en eficiencia la prestación de prácticamente cualquier servicio; y específicamente ante el servicio educativo se ha valorado a partir de la mejora de los procesos de toma de decisiones y la creación de espacios para el aprendizaje mutuo (Pedró i Garcia, 2007).

En relación con los gobiernos locales Oates (1977) establece que siempre es más eficiente prestar un servicio desde los gobiernos locales, que dejar el mismo servicio prestado por el gobierno central para todo el territorio nacional. Así los ciudadanos saldrían ganando en una hipotética descentralización de servicios puesto que se ajustarían mejor a sus preferencias y a un precio más bajo (Oates y Instituto de Estudios de Administración Local, 1977). Oates define esta realidad económica así:

*“para un bien público en consumo del cual se define sobre sub-conjuntos geográficos de población, y para el cual los costes de provisión son iguales en cada circunscripción para el gobierno central y para el respectivo gobierno local, siempre será más eficiente (o al menos igual de eficiente) que los*

*gobiernos locales obtengan el nivel Pareto-eficiente de provisión del bien para sus circunscripciones respectivas, que no que el gobierno central proporcione un determinado nivel especificado de provisión de forma uniforme a todas las circunscripciones” (Oates y Instituto de Estudios de Administración Local, 1977:35).*

Por ejemplo, siempre que la provisión diversificada de servicios médicos a escala local no implique costes más elevados que un servicio sanitario estándar y homogéneo en todo el país, se debe preferir la descentralización, puesto que se asegura la eficacia en la asignación de los recursos. Y exactamente lo mismo para la política educativa.

Otra gran aportación en una línea parecida, pero que introduce la lógica política del “voto con los pies” en el argumento económico, es aquella que establece que la gestión descentralizada permite la mejora constante de las prestaciones locales, en este caso a través de la relación impuestos locales-servicios locales. Según la lógica de Tiebout (1956), la provisión de servicios públicos más ajustada en términos de presión fiscal produce la competición entre municipios y el consiguiente movimiento de ciudadanos. Según este autor, los ciudadanos cambian de residencia buscando la mejor relación impuestos-bienes públicos ofertados por el municipio, de forma que se genera una competición que teóricamente impulsa los servicios hacia arriba (más y mejores) y los impuestos hacia abajo (bajando impuestos para ser más atractivo). Se dice que los ciudadanos “votan con sus pies” cuando escogen su lugar de residencia. En palabras del propio Tiebout:

*“The consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public goods. This is a major difference between central and local provision of public goods. At the central level the preferences of the consumer-voter are given, and the government tries to adjust to the pattern of these preferences, whereas at the local level various governments have their revenue and expenditure patterns more or less set. Given these revenue and expenditure patterns, the consumer-voter moves to that community whose local government best satisfies his set of preferences. The greater the number of communities and the greater the variance among them, the closer the consumer will come to fully realizing his preference position” (Tiebout, 1956:418).*

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

En general los partidarios de la descentralización argumentan que si los ciudadanos perciben una correspondencia entre los impuestos que pagan y los servicios que reciben pueden estar más dispuestos a participar en la vida pública y reforzarán las políticas públicas locales. Por el contrario, una disonancia evidente entre servicios e impuestos puede implicar desafección y la lógica del “voto con los pies”. En este marco, la educación –junto con las políticas de vivienda y promoción económica-, provoca efectos fundamentales en la lógica del cambio de residencia en búsqueda de mejores condiciones de vida, como pretende ilustrar el caso americano. La descentralización confía en las ventajas potenciales de la competencia horizontal entre proveedores locales de servicios públicos. Si la provisión del bien público se descentraliza, los impuestos pagados por los ciudadanos reflejan los beneficios de los que disfrutan y finalmente, la movilidad no comporta coste alguno y los ciudadanos pueden “votar con sus pies”. Sin embargo, se argumenta que si la provisión descentralizada de bienes públicos no se puede ajustar geográficamente la percepción de los beneficios con la circunscripción electoral que vota y paga por su provisión, se producirán excedentes entre circunscripciones que no podrán internalizarse, provocando una infra provisión del servicio.

Así, la descentralización fiscal puede establecer cierto nivel de competencia entre unidades de gobierno, pero a la vez genera situaciones de multigobierno, donde resulta difícil separar quien hace que y con los recursos de quién. Rodden (2003), sin embargo, destaca que si la descentralización se construye a través de la capacidad impositiva local provoca un sector público más reducido, mientras que un sistema descentralizado a base de subsidios o cofinanciación provenientes del nivel central, forma un sector público mayor. En este sentido, la autonomía financiera es un aspecto crucial del funcionamiento teórico de la descentralización (Rodden, Eskeland, y Litvack, 2003). Rodden concluye entonces que:

*“Despite its intuitive appeal improvements in efficiency, accountability, and governance associated with decentralization are contingent on a variety of social, cultural, and especially*

*institutional features that are unique to each country or perhaps even each region within countries” (Rodden et al., 2003:431).*

Además, destaca que el diseño institucional de partida es fundamental para comprender el impacto real de los procesos de descentralización en un país determinado, puesto que la capacidad que quede en manos de los gobiernos centrales para endurecer u orientar las transferencias fiscales, modifica sustancialmente el funcionamiento del conjunto del sistema<sup>124</sup>.

La idea central de los defensores de la descentralización educativa es, en último término, simple: cuanto más se acerca la decisión (educativa) del usuario final (alumno), mejor será a provisión del servicio (Chubb y Moe, 1991; Mons, 2007). También en política educativa se considera que la descentralización mejora la relación entre escuela y ciudadanía (a nivel económico y político), permite reforzar las capacidades adaptativas y de innovación de los centros escolares y reduce los costes de funcionamiento y reduce el tiempo de la toma de decisiones. Todo ello se justifica en la mayoría de casos por una mejora en el rendimiento académico de los estudiantes<sup>125</sup>.

### **3.1.2.1.3 Modelos de descentralización educativa.**

Como ya he comentado anteriormente, en política educativa, no hay acuerdo en el tamaño óptimo de las unidades político-administrativas que deben prestar el servicio; y generalmente el nivel de gobierno políticamente decisor y responsable puede no ser el encargado de la gestión cotidiana, como sucede en el caso de la educación en España y en Francia (y de hecho en la mayoría de países). Para la educación reglada en España, las unidades de gestión de la política educativa son los establecimientos escolares, quedando la definición de la política pública en manos de otros niveles de gobierno.

---

<sup>124</sup> Ver la tabla relativa a la eficiencia en relación con el carácter centralizado/descentralizado del gobierno.

<sup>125</sup> En este punto, sin embargo, no existe consenso alguno. Algunos autores consideran que la gestión descentralizada mejora el rendimiento escolar (Bier et al., 2010; Chubb y Moe, 1988; Chubb y Moe, 1991; Pedró i Garcia, 2007; Pedró i Garcia, 2009; Uzzel, 2005), sin embargo muchos otros opinan que no es una relación evidente, por todos ver: (Mons, 2007; Niemiec y Walberg, 1993) 67-83.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

Ello implica que, desde un punto de vista del diseño institucional, nos encontramos ante la particularidad de que los organismos encargados de implementar las decisiones educativas son muy particulares, disfrutan también de una cierta autonomía y responden directamente ante los usuarios y los ciudadanos de la implementación de las decisiones políticas. Así, se genera una tensión constante entre diseñador de la política e implementador, que está en el corazón de las conflictuales relaciones entre estos dos niveles.

Efectivamente, uno de los grandes problemas de la descentralización educativa se configura a partir de la decisión de qué unidades políticas son las efectivamente recepcionantes del poder político que el centro transfiere. En todo proceso de descentralización la gran cuestión es si se transfiere poder a los gobiernos locales electos o directamente a los centros escolares. El diseño institucional resultante y los procesos políticos que están implicados son completamente distintos en un caso y en otro. Descentralizar hacia los municipios implica otorgar nuevos poderes políticos y de decisión a órganos electos. Ello implica la aparición de lógicas potencialmente divergentes entre los distintos niveles de gobierno en la prestación de la política educativa, así como la aparición de desigualdades y tratamientos diferenciados en la población. Estos dos factores tienen un encaje institucional más que complejo en sistemas de fuerte tendencia centralista, que buscan la igualdad y la homogeneidad como garantías del principio de igualdad de oportunidades que debe garantizar todo sistema público de educación. Contrariamente, la descentralización hacia los centros escolares aparece como una opción más natural para los sistemas de tendencia centralista. Una descentralización hacia los centros es una descentralización de bajo perfil político. La unidad recepcionante de los poderes educativos no es un órgano electo democráticamente y ello garantiza dos aspectos: el centro político mantiene el control último de las decisiones del centro educativo, y el interés del centro se limita a la defensa de sus usuarios y no al del conjunto de la comunidad local, con la que no guardan ninguna relación política.

Así el caso Francés se puede clasificar en un modelo de descentralización mínima, donde el Ministerio de la Educación Nacional todavía gestiona el núcleo duro de la pedagogía y los recursos económicos (Mons, 2007). El modelo español se puede englobar en un modelo de descentralización voluntarista donde se pasa de estructuras altamente centralizadas a construcciones institucionales donde los centros políticos se guardan facultades de control y de regulación, cediendo una pequeña parte de la regulación sustancial y una buena parte de la gestión ordinaria.

En cualquiera de las dos realidades, española o francesa, se constata una grave contradicción entre proyectos de descentralización basados en la autonomía del establecimiento escolar y los procesos de descentralización basados en la autonomía de los poderes políticos locales. Los primeros existen y se están reforzando<sup>126</sup>, los segundos son más normativos que sustantivos y esta tesis pretende analizar este proceso. En este sentido, los municipios se han mostrado voluntaristas para actuar en política educativa, pero hasta el momento lo han hecho siempre “*en lisière de la pédagogie*” (Belloubet, 2007). La ausencia de los municipios en los diseños legales de la descentralización educativa responde como hemos visto, en primer lugar a la historia y la tradición de los sistemas educativos; y en segundo lugar a los argumentos de diferenciación y rotura de la equidad que supone “invitar” a otro nivel de gobierno a la mesa de la decisión educativa.

### **3.1.3 Gobierno multinivel y prestación del servicio educativo.**

En Francia la escuela pública estaba diseñada, específicamente, para ser extraterritorial, para no reflejar traza alguna que la pudiera identificar con su entorno, con su especificidad local. La escuela en Francia, como se ha visto, responde a un deseo de uniformizar el saber y la cultura nacionales. Se podría decir, metafóricamente, que

---

<sup>126</sup> En Francia los *Projet d'établissement* y en Cataluña los *Projectes educatius de centre*. Ambos instrumentos permiten a los centros escolares establecer prioridades educativas, especifica objetivos pedagógicos propios, diseñar plantillas algo más adaptadas a sus objetivos....

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

el diseño institucional educativo francés representa que el alumno que entra en la escuela se despoja de su entorno local, sus particularidades, sus especificidades y, al cruzar la puerta del aula, sale de su localidad para entrar en el Estado<sup>127</sup>. El alumno, al entrar en la escuela pasa de lo local a lo nacional sin cambiar de territorio:

*“Historiquement donc, l’École de la République s’est construite (idéologiquement) contre les familles, le local, les appartenances. D’où bien sûr l’uniformité du modèle”* (Bier et al., 2010:23).

*“L’institution scolaire depuis longtemps été perçue comme l’œuvre la plus accomplie du centralisme français : une école dans chaque commune appliquant les mêmes programmes et les mêmes règles de fonctionnement, fortement intégrée à un système hiérarchisé et dont les agents, ayant le statut de fonctionnaire d’État échappent à toute forme de contrôle local”* (A. Henriot-Van Zanten, 1993:185).

Sin embargo, esta realidad ha mutado notablemente. Desde un punto de vista del diseño legal-institucional es cierto que los cambios han sido menores en relación con el contenido pedagógico de la competencia educativa. Sin embargo, los municipios han evolucionado notablemente y han empezado a actuar en materia educativa y de formación, aún sin un marco legal-competencial específico (Créspey, Heraud, y Perry, 2007). Así, las tensiones “central-local” en Francia se estructuran alrededor de las resistencias generadas a partir de la posible ruptura del principio de igualdad que impregna todo el sistema educativo (Morel, 2011). Ello se produce porque los gobiernos locales han tomado a su cargo una cantidad creciente de actividades con, al menos, potencial educativo: *temps périscolaire, temps libre, réussite, l’aide au devoirs...* a parte de todo el mantenimiento de edificios e instalaciones, previsto en la Ley de Educación. El inicio de la territorialización de la educación (es decir, el momento en

---

<sup>127</sup> Este diseño institucional buscado, está magníficamente explicado (y dibujado) mediante los planos de la escuela de la localidad de Lavialle en la obra de Reed-Danahay (2004) en su capítulo octavo, dedicado a la política de la escuela en la Francia rural: *“The school building is imbued with a strong aura of power due to the concentration of state activities housed under its roof. This physical arrangement reinforces the distance between the decision-making bodies of education (in Clermont-Ferrand and Paris) and the families of children who attend the school”* (Reed-Danahay, 2004) 160-161. Esta autora sin embargo también describe como este diseño, a pesar de ser efectivo, finalmente se impregna de su entorno, convirtiendo a la escuela en parte fundamental de la identidad local



que se empieza a tomar el territorio como variable relevante en la prestación del servicio educativo) comienza con la primera descentralización en los años 80 y posteriormente con la segunda en los 90, provocando que en Francia coexistan hasta tres tipos de territorios educativos: los de las colectividades territoriales (infancia, formación media, la gestión física de inmuebles y materiales...), la del Estado (inspecciones académicas, *Rectorats*, los establecimientos públicos –EPLE-...) y los territorios de la discriminación positiva (*Zones d'éducation prioritaire* –ZEP).

La realidad catalana ha sufrido una transformación parecida. La evolución de los gobiernos locales catalanes y españoles ha sido constatada desde las políticas urbanas, y ha sido conceptualmente expresada con el aforismo “el paso de la asistencia a las políticas a la prestación de servicios” (Brugué y Martí, 2003; Brugué y Gomà, 1998; J. Subirats, 2002a; J. Subirats y Albaigés, 2006). Resumiendo, en 30 años hemos pasado del raquitismo de la herencia franquista a unos gobiernos locales dotados de capacidades técnicas, administrativas y políticas, para prestar servicios específicos y ser administraciones integrantes del Estado del Bienestar (Iglesias et al., 2011; J. Subirats, 2002b; J. Subirats, 2008). En este marco, los gobiernos locales crecen en materia educativa, especialmente en todas aquellas actividades que tienen lugar fuera del ámbito estrictamente escolar y en la política de guarderías.

A esta actividad del gobierno local deberíamos añadir el esfuerzo que otros niveles de gobierno realizan, conjuntamente con los ayuntamientos, en la prestación del servicio educativo: consejos comarcales y diputaciones. Estos niveles de gobierno son muy importantes para la prestación de determinados servicios, básicamente a través de soporte técnico y económico<sup>128</sup> y para determinado tipo de municipio. Así, la realidad de la política educativa es cada vez más interrelacional, más multinivel y más descentralizada en la gestión, puesto que confluyen sobre un mismo objeto múltiples niveles de gobierno, con capacidades y recursos diversos. Y ello es así, a pesar de un

---

<sup>128</sup> Básicamente transporte escolar, becas-comedor, soporte técnico y ayudas económicas para determinadas políticas de interés supramunicipal.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

marco normativo que ha evolucionado muy lentamente. En este sentido, las teorías que privilegian la aparición de interdependencias institucionales y de la explosión del gobierno en diversos centros, aparecen de forma casi natural cuando se analiza la disposición gubernativa y territorial de la educación. En política educativa todo fenómeno es susceptible de ser estudiado “localmente”, sin embargo para los actores educativos el espacio jamás viene dado o está predeterminado, mientras que la realidad político-institucional se impone en el momento de tomar decisiones políticas<sup>129</sup> (van Zanten, 2006).

Las estructuras administrativas de la mayor parte de estados europeos se originaron siglos atrás y por ello reflejan aproximaciones nacionales al reparto de competencias y de funciones entre los diferentes niveles de gobierno. A pesar de las evoluciones y cambios en los últimos tiempos, que se pueden expresar gráficamente de forma relativamente sencilla, en educación encontramos básicamente cuatro niveles de gobierno fundamentales: el gobierno central o federal; el nivel intermedio de gobierno (departamento, región, estado, provincia) que se refieren a agrupaciones de más de un municipio; los gobiernos locales (incluyendo distritos y áreas metropolitanas) y; los centros escolares.

Además, es conveniente diferenciar entre educación obligatoria y educación no obligatoria. Como se ha visto, los entes territoriales locales han obtenido mucha más capacidad en aquellos sectores “para-educativos”<sup>130</sup>, que en los sectores de política pública escolar “dura”<sup>131</sup>. Dejo los sectores para-educativos para todas aquellas formaciones de tipo práctico o instrumental basadas en el conocimiento de elementos no incluidos en los currículos obligatorios (arte, escuelas de música, transiciones

---

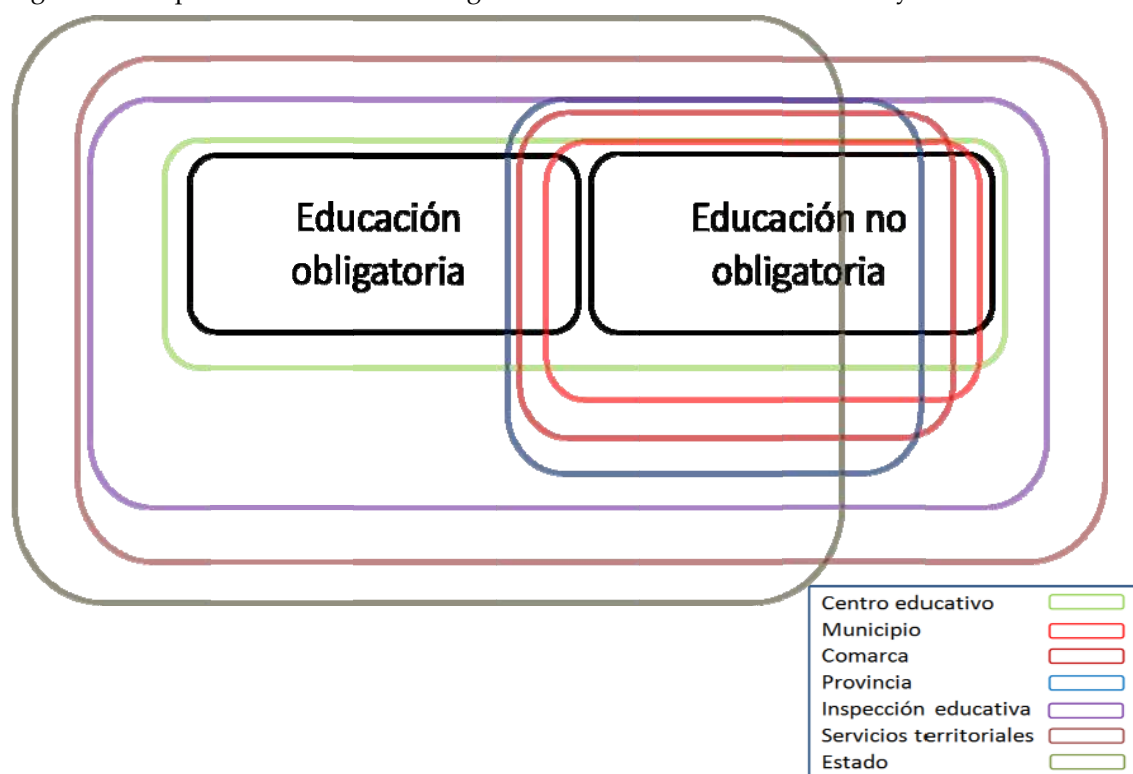
<sup>129</sup> Mediante este complicado concepto Van Zanten hace referencia a que la toma de decisiones educativa en modelos centralizados se hace de forma única para buena parte del territorio y que posteriormente los agentes implementadores sobre el terreno se encargan de “localizar” los efectos de las políticas. Se genera así una lógica de análisis compleja que dificulta el análisis del concepto “local” en educación.

<sup>130</sup> Esta noción se refiere a todo un conjunto de actividades colaterales al acto educativo formal, que puede ir desde la gestión del comedor escolar hasta las clases de refuerzo fuera del horario escolar.

<sup>131</sup> Por “dura” entiendo la formación escolar obligatoria y toda aquella que la precede o sigue y es de carácter escolar (esto es, transmisión de conocimientos teóricos en un marco de relación dominado por el aula y el profesor)

escuela-trabajo...). Las distintas modalidades de relación entre territorio y educación que se encuentran en la mayoría de países de la OCDE, se basan en los equilibrios y repartición de competencias entre estos cuatro niveles de gobierno. La prueba es el siguiente esquema, donde se puede observar claramente hasta que punto distintas instituciones conviven y se superponen, para el caso catalán, sobre los distintos ámbitos educativos<sup>132</sup>.

Figura 3.1. La pluralidad de niveles de gobierno de la educación en Catalunya.



Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que el esquema anterior es prácticamente en su totalidad reproducible para el caso francés, sin ser estrictamente equivalente. Tan sólo cambiando comarca por alguna de las formas de intercomunalidad, Provincia por *Département* y finalmente Inspección educativa y servicios territoriales catalanes por *Région (Inspection d'Académie y Recteur d'Académie)*, el esquema es muy parecido. En cualquier caso, el esquema anterior da buena cuenta de la complejidad del gobierno de

<sup>132</sup> Distinguimos entre educación obligatoria (esto es, de 3 a 16 años) y no obligatoria (0-3, artes, música, acompañamiento escolar, danza, lenguas...)

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

la educación en un entorno como el catalán o el francés. Los seis niveles de gobierno identificados como potencialmente participantes en el gobierno de la educación, nos muestran un complejo mosaico de gobernabilidad. Es cierto que el papel de algunos es menor (Comarca o Diputación) en relación con la vertiente pedagógica, pero importante en relación con servicios de soporte fundamentales (comedor, transporte escolar, becas de ayuda a la compra de libros). En este sentido, como se observa claramente, el peso de los diferentes niveles de gobierno está claramente decantado hacia la educación no obligatoria; hecho que nos indica que todavía la capacidad de incidencia en la educación “dura” es limitada.

En consonancia con lo anterior, muchos autores proponen una forma distinta de clasificar los sistemas educativos, pasando de modelos netamente institucionales a modelos basados en las competencias y capacidad de decisión reales para cada nivel educativo (Mons, 2007; OCDE, 2008; OCDE, 2012; Prats y Raventós, 2005). En general, más allá de los modelos de sistema educativo comentados anteriormente, para estimar el carácter centralista o no de un país, estos autores consideran que es necesario también analizar el poder real de decisión y actuación en cada uno de los distintos niveles de organización educativa<sup>133</sup>; Si se determina la capacidad de establecer objetivos locales en los sectores educativos formales, se puede construir un índice muy sencillo que expresa los diferentes factores de diferenciación del sistema. En otras palabras, asignando valores para cada competencia específica y para cada nivel de gobierno último responsable, se puede determinar “a quien corresponde” el peso de la gestión cotidiana de un sector educativo en concreto. Así, a mayor diversidad gubernamental entre niveles educativos, mayor juego multinivel; y a menor, más concentración de la gestión de la educación. Este análisis refuerza todavía más la anterior visión multinivel de la educación y permite la visualización gráfica del nivel

---

<sup>133</sup> Como variables relevantes apuntan: las decisiones sobre el currículum, la contratación de los docentes, la financiación y la gestión de los recursos. Además, si nos centramos en la capacidad de establecer objetivos locales en los sectores educativos formales, podemos construir un índice muy sencillo que expresa los diferentes factores de diferenciación del sistema.

educativo predominante para cada sector educativo. En la siguiente tabla analizo el grado de penetración de cada uno de los niveles territoriales en la política educativa “dura”, la educación obligatoria, desde los 3 años hasta los 16, la post-obligatoria no superior y la educación de la pequeña infancia 0-2 años para el caso catalán.

Tabla 3.2: Posesión de la competencia por niveles educativos en Francia y Cataluña<sup>134</sup>.

Nivel educativo	FRANCIA				CATALUNYA			
	Maternelle	École	Collège	Lycée	Guardería	2 ciclo inf.primaria	ESO	Bach.
Edad alumnos	2 a 5	6 a 11	12 a 15	16 a 18	0 a 2	3 a 11	12 a 16	17-18
Competencia	Nivel de gobierno responsable				Nivel de gobierno responsable			
Definición de los programas de formación (currículo)	4	4	4	4	3	4	4	4
Títulos: definición y obtención	x	x	4	4	x	x	4	4
Construcción y mantenimiento de inmuebles	1	1	2	3	1	1	3	3
Adquisición de material pedagógico	1	1	4	4	1	3	3	3
Gestión de los docentes: formación, reclutamiento, remuneración	4	4	4	4	1	3	3	3
Gestión del personal administrativo	1	4	4	3	1	3	3	3
Determinación de la escolarización	1	1	2	4	1	3	3	3
Definición presupuestaria	4	4	4	4	1	3	3	3
Transporte y comedor	1	1	2	3	1	2	2	2
<b>Niveles de gobierno implicados</b>	2	2	3	2	2	3	3	3
<b>Moda (nivel predominante)</b>	1	4	4	4	1	3	3	3

Fuente: elaboración propia.

Así, claramente podemos determinar que, en relación con la educación, el nivel educativo formal más municipalizado, según la atribución de valores anterior, es sin duda alguna la guardería para el caso español-catalán (0-2 años) y la *maternelle* (2-5

<sup>134</sup> La asignación de valores es la siguiente: (1): competencia del gobierno local; (2): competencia provincial, comarcal o departamental; (3): competencia regional o de la comunidad autónoma; (4): competencia estatal; (x): no aplicable por no existir.

años) para el caso francés. No es de extrañar, pues, que estas dos instituciones educativas sean las “joyas de la corona” de los niveles municipales<sup>135</sup>. A través de su actuación se puede visualizar, mejor que en ninguna otra política, la actividad del gobierno municipal. También es importante destacar que el gobierno local participa de forma sustancial en los dos primeros niveles educativos, decayendo posteriormente su participación a medida que se avanza en el nivel educativo. De hecho, la tabla 3.2 expresa una información parecida a la de la figura 3.1, puesto que evidencia que prácticamente ningún nivel educativo está exento de la colaboración ente niveles de gobierno para la prestación del servicio. Eso sí, las intensidades y relaciones que se establecen varían profundamente en función del nivel educativo y de la competencia de que se trate.

#### **3.1.3.1 Relaciones intergubernamentales en educación.**

Tanto para el caso Francés como para el caso español o catalán, el análisis de la posición relativa de los gobiernos locales en el sistema de niveles de gobierno y en relación con la política educativa, es fundamental. Dos grandes características sobresalen: la práctica ausencia de competencias educativas “duras”<sup>136</sup> y su posición de relativa autonomía política general respecto del centro político (el Estado para el caso Francés y la Generalitat para el caso catalán). Bajo estas condiciones, hay que recordar que los gobiernos locales se han mantenido institucionalmente estables en los años en que la tesis se desarrolla, es decir, no han sufrido modificaciones sustanciales ni en su sistema de elección, ni en la repartición competencial, ni en la estructura de gobierno. Es importante destacar que, sin embargo, los gobiernos locales han evolucionado. Los municipios de hoy se parecen muy poco, en términos educativos, a los municipios de hace 12 años –si nos ceñimos al periodo de la tesis- y todavía menos a los municipios

---

<sup>135</sup> Además es un dato reconocido por prácticamente todos los entrevistados. Una gran mayoría considera que los municipios han tomado con gran entusiasmo -y gran dependencia económica de otros niveles- las políticas centradas en las guarderías. Para obtener más detalles sobre las opiniones sobre este extremo las transcripciones de las entrevistas se encuentran en el anexo.

<sup>136</sup> Las competencias educativas duras se pueden conceptualizar como aquellas que afectan directamente a la provisión del servicio público de la transmisión educativa: contenidos, titulaciones, edad mínima y máxima de escolarización, profesorado...

de hace 30 años. Efectivamente se han diversificado, responsabilizado y actuado mucho más decididamente en política educativa. Sin embargo, en la sección precedente hemos visto que las teorías del nuevo localismo, que explican de forma abstracta este apoderamiento y actuación de los gobiernos locales sobre materias que no son estrictamente de su competencia, de haberse producido, se ha efectuado sin un aumento significativo de la capacidad económica municipal. Siguiendo a lógica de la explicación, si ha habido un aumento de la actividad educativa debería verse reflejado también en el aumento del gasto público local en educación. Generalmente, los indicadores de carácter económico utilizados son la distribución del porcentaje del gasto público por niveles de gobierno<sup>137</sup>. A pesar de que he comentado que el factor económico es fundamental para entender los procesos de municipalización o descentralización, estos indicadores en ningún caso no ofrecen información sobre el grado de autonomía real (entendido como márgenes de maniobra, libertad de distribución de ingresos...), pero si son un indicador indiciario de la importancia de cada nivel de gobierno en la producción del servicio educativo.

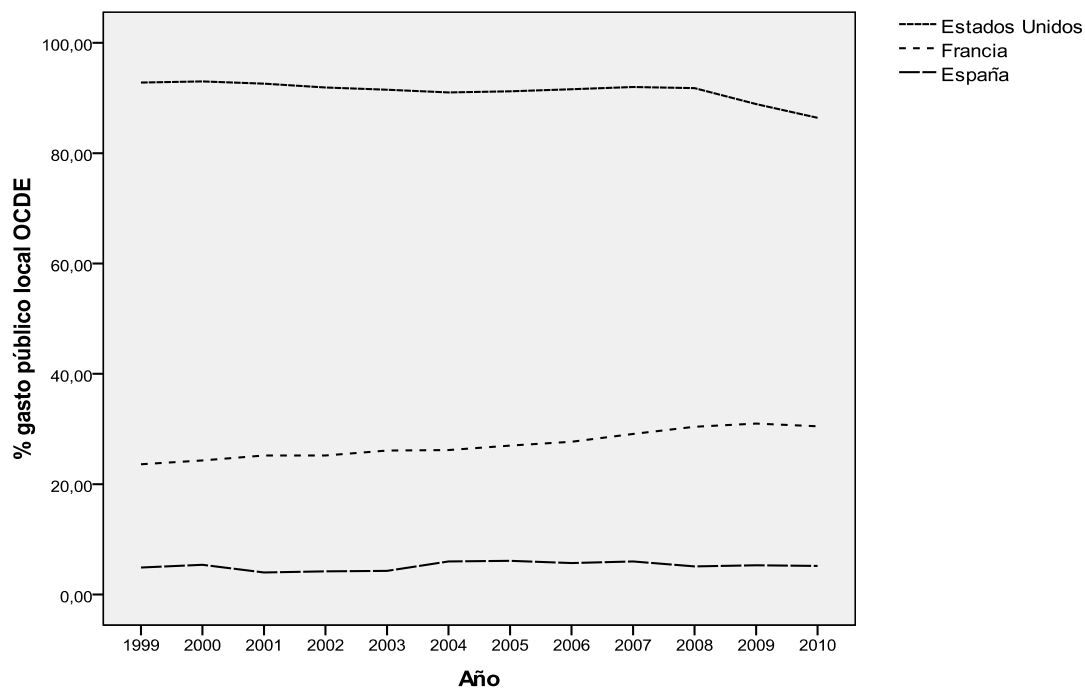
Los porcentajes de gasto público en educación para el nivel de gobierno local presentan patrones distintos de comportamiento para los tres casos examinados. Si nos centramos exclusivamente en el porcentaje de gasto local o sub-central, el siguiente gráfico muestra claramente las evoluciones de los distintos sistemas en el periodo de estudio de la tesis. El caso americano presenta una tendencia del gasto estatal ligeramente decreciente, aumentando el peso relativo del Estado Federal. El caso francés muestra bien la lenta pero creciente descentralización del sistema francés, aumentando hasta 7 puntos porcentuales la participación económica del gobierno sub-central en el gasto educativo (del 23,6% de 1999 al 30,5% de 2010). El caso español es el que presenta una tendencia más clara a la estabilidad de los porcentajes, con una evolución lenta y prácticamente inapreciable.

---

<sup>137</sup> Los indicadores de la OCDE son datos agregados para todos los niveles educativos, incluida la educación superior.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

Gráfico 3.1: evolución del gasto público educativo a nivel local (%)\*



\* computado como exclusivamente local es el caso español. Los datos franceses y estadounidenses se refieren al sistema sub central y los estados federados, respectivamente.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Los datos anteriores son datos agregados para el conjunto de España, pero en este sentido, incluso los indicadores propios del *Departament d'Ensenyament* refuerzan la idea de que el porcentaje de gasto educativo municipal se mantiene estable. Las proporciones de gasto público son constantes y parejos, tanto antes como después de transferencias entre niveles de gobierno, para todo el periodo<sup>138</sup>. Como se observa en la siguiente tabla, el porcentaje de recursos educativos que gestionan los gobiernos locales se ha mantenido prácticamente inalterado en los últimos cinco años. Aún y así, es destacable que el volumen porcentual de recursos de que disponen los gobiernos locales prácticamente se duplica después de las transferencias entre niveles de gobierno, pasando del 5,1% de media antes de transferencias a un 8,5% de media

<sup>138</sup> En este caso y para los datos catalanes 2003-2008.



después de transferencias<sup>139</sup>. Este dato indica que el papel económico del gobierno local es muy poco relevante en relación con el poder de la comunidad autónoma.

Tabla 3.3: Gasto público educativo por niveles de gobierno antes y después de transferencias en Catalunya.

Nivel de gobierno	Cursos				
	Antes de transferencias (fuente de gasto inicial)				
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Autonómico	93,4%	94,5%	95,6%	96,3%	93,5%
Local	5,2%	4,1%	3,2%	2,5%	5,3%
Central	1,4%	1,4%	1,2%	1,2%	1,2%
Nivel de gobierno	Después de transferencias (fuente de gasto final)				
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
	Autonómico	89,7%	90,4%	90,5%	91,7%
Local	8,9%	8,2%	8,3%	7,2%	9,9%
Central	1,4%	1,4%	1,2%	1,1%	1,2%

Fuente: Sistema d'indicadors d'Ensenyament de Catalunya, núm. 14, pàgines 41 y 42, 2011

Así pues, las teorías del nuevo localismo quedan una vez más a expensas de realizar un análisis más profundo, más afinado que la simple constatación de algunos estudios de caso, que pueden no ser generalizables al conjunto del entramado institucional municipal. Una vez más, los datos agregados nos demuestran que el papel de los gobiernos locales en el gasto educativo no se ha modificado ni ampliado sustancialmente en los últimos 10 años, como se supone que sí lo han hecho las políticas educativas locales. Así pues, es necesario encontrar indicadores más institucionales, basados en otros conceptos distintos a la simple observación y constatación sobre el terreno, para explicar de qué manera se ha producido la municipalización educativa. Si la municipalización no se expresa en un aumento sustancial del gasto a nivel agregado, pero se ha observado un aumento de las políticas prestadas desde el nivel de gobierno municipal, es necesario analizar elementos como las relaciones intergubernamentales para poder explicar mejor este fenómeno.

<sup>139</sup> El primer dato se calcula a partir de la tabla de la OCDE, relativo al conjunto de España, mientras que el segundo se calcula a partir de los indicadores propios del Departament y se refiere sólo a Catalunya.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

En este sentido, se ha constatado que el espacio educativo es, de hecho, extremadamente multinivel, a pesar de que los marcos estrictamente legales no lo prevean así; y que la importancia de las relaciones entre niveles de gobierno es creciente. El marco general de la normativa educativa española y catalana respecto del papel de los gobiernos locales viene marcada por la centralización y la rigidez (Riba, 2004), y sin embargo el conjunto del sistema ha proporcionado más y más espacios a los gobiernos locales; y ello a pesar del papel secundario que la normativa otorga a los gobiernos locales en materia educativa. La realidad multinivel y las interdependencias administrativo-gubernamentales son un hecho difícilmente discutible (Agranoff, 2007; Brugué et al., 2000; Lazar y Leuprecht, 2007a; Meier et al., 2004) y sostengo que pueden explicar, mejor que cualquier otra variable, el proceso de municipalización educativa para el caso catalán. Entiendo, contrariamente a lo que hace buena parte de la literatura catalana sobre el tema, que las interdependencias no generan espacios libres de jerarquías, ni libres de imposiciones políticas y económicas, al contrario de lo que establece Brugué (Brugué y Canal, 2012). Partir de postulados normativos para realizar determinados análisis es partir de una base deficiente por sesgada.

En relación con el caso catalán, es destacable que la proyección multinivel de la política educativa se ha llevado a cabo básicamente mediante la formalización de convenios. Entre los principales instrumentos que vehiculan las relaciones intergubernamentales<sup>140</sup>, es muy destacable que el *Departament d'Ensenyament* no forma parte más que de el *Consorci d'Educació* de Barcelona. El *Departament* no forma parte de ningún otro órgano que vehicule las relaciones cooperativas entre niveles de gobierno, como por ejemplo: fundaciones públicas, organismos autónomos, empresas públicas o consorcios. Así pues, nos encontramos ante un organismo político-administrativo poco habituado a las relaciones intergubernamentales; y en cambio muy habituado a mantener relaciones de jerarquía, control y supervisión en relación con todas las administraciones que colaboran con él. Además, según los datos del Panel de *Polítiques Públiques Locals d'Educació* de la *Fundació Carles Pi i Sunyer*, la Generalitat de Catalunya

---

<sup>140</sup> El análisis detallado de estos instrumentos se halla en la siguiente sección de la tesis.

ha prestado algún tipo de soporte o ayuda a los municipios en materia educativa en un 97% de los casos y en más de un 90% se ha tratado de ayuda financiera (Fundació Carles Pi i Sunyer, 2010). Así pues, se trata del nivel de gobierno preponderante en materia educativa y ejerce su papel en una posición de relativa autarquía, que presumo se traslada a la materialización de sus relaciones intergubernamentales.

La voluntad de los sistemas francés y catalán es claramente la de retener en manos de los centros políticos la capacidad de imposición de los criterios últimos, la capacidad de imponer una determinada orientación. Esta capacidad está íntimamente relacionada con la voluntad homogeneizadora, limitadora de las desigualdades, que pueda introducir la dinámica multinivel. Como se ha visto, la expansión de la educación pública ocurrió paralelamente al desarrollo de gobiernos fuertes que buscaban principalmente la estandarización de los procesos y contenidos educativos (Welsh y McGinn, 1999). Bajo este supuesto la educación mejoró en calidad como resultado directo de esta homogeneización, incluso superando a la elitista educación privada donde la había. También en este momento inicial, a mediados del siglo XIX, se empezaron a desarrollar los ministerios de educación que funcionaban a base de compactar competencias y aglutinar decisiones sobre el conjunto del sistema, trabajando bajo un sistema burocrático clásico (Fiske, 1996; Green, 1990). Esta burocratización del sistema va de la mano con la implementación de un modelo altamente centralizado, puesto que garantiza aspectos como: control jerárquico, división del trabajo, distribución de posiciones en función de objetivos, supervisión de estándares y monitorización de los resultados (Welsh y McGinn, 1999). En el ámbito estrictamente educativo esta burocratización significó la construcción de escuelas separadas de cualquier otro servicio, la división de los tiempos y momentos educativos, la especificación de los contenidos, el control de los profesores y de los alumnos mediante pruebas, y el establecimiento de diplomas (Welsh y McGinn, 1999). La educación gratuita y universal representa un instrumento fundamental para la construcción de los estados-nación europeos. Los sistemas educativos centralizados

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

permiten moldear y reflejar los valores de una nación, sus costumbres, sus idiomas y sus prioridades colectivas. Además han permitido (como ejemplifica perfectamente el caso francés) promover o impedir nacionalidades distintas de la estatal y la expresión de sus costumbres y su identidad.

Sin embargo, un modelo centralizado y burocratizado presenta una gran disfunción: a medida que aumenta la masa crítica, las ineficiencias y las rigideces se disparan, comprometiendo la calidad del servicio. Autores como Fiske (1996) o Weiler (1993) en (Hannaway y Carnoy, 1993) consideran que el centro político busca constantemente el equilibrio entre dos objetivos importantes y a menudo contrapuestos: el mantenimiento eficaz del control sobre sus políticas y el mantenimiento de la legitimidad de su actuación. La centralización favorece el control, mientras que la descentralización fomenta la legitimidad. Bajo condiciones de conflicto, la descentralización puede ser una estrategia útil para la gestión del conflicto y la obtención de legitimidad, aspecto que demuestra a la perfección el caso de la descentralización regional española.

Pues bien, la misma argumentación se puede aplicar para los procesos de descentralización o municipalización que analizo. Los incentivos de los respectivos centros políticos para ceder capacidad o competencias vienen de la mano de una determinada orientación política que busque una mejora de la legitimidad en la prestación del servicio. Acercar el poder educativo, ni que sea en un grado menor, puede representar un incremento de la confianza entre ciudadanos y gobierno. Sin embargo, los incentivos para mantener el poder son también poderosos: en Francia para garantizar la igualdad del servicio, en Catalunya, para no vaciar de poder político el poderoso *Departament d'Ensenyament*. Así, apostar por mantener el *status quo* implica establecer procesos de capacitación educativa (ceder u otorgar poder para actuar en educación), pero en ningún caso transferir competencias educativas; y además manteniendo un control, más o menos directo, del centro político sobre las decisiones y los ámbitos que se ceden.

### **3.2. Municipalización educativa en Francia, Catalunya y los EU.**

En este apartado trataremos conjuntamente los casos catalán y francés, mientras que el caso americano lo trataré específicamente de forma separada. Esta es una opción puramente metodológica, puesto que el único modelo educativo de los tres que está efectivamente municipalizado es el americano; y es el caso que nutre buena parte del apartado empírico de la tesis, puesto que de su análisis extraigo las principales variables institucionales a estudiar. Efectivamente, el caso americano se utiliza como modelo contrastante para identificar algunas de las principales variables para el estudio de un sistema educativo basado en un fuerte poder local. Las variables institucionales que destaca la literatura americana son las variables relevantes en las cuales fijar aspectos importantes del análisis.

#### **3.2.1 Elementos comunes de los marcos legales francés y catalán.**

A continuación hago un breve resumen, por sectores educativos del marco legal en Francia y en Catalunya. Básicamente se trata de un repaso a los principales aspectos que pueden tener un interés en relación con el objeto de la tesis. Así, no realizo un análisis jurídico en profundidad, pero sí destaco algunos elementos que me parecen importantes en relación con el marco jurídico que da cobertura a las políticas locales en educación.

El marco legal francés establece que el nivel educativo formal con una mayor intervención municipal es, como hemos visto, la escuela primaria. Desde el siglo XIX, y en particular desde la ley Guizot de 29 de junio de 1833, los municipios están a cargo de la creación y mantenimiento de las escuelas primarias. Sin embargo, su jurisdicción se limita a lo "material" de la educación, mientras que lo "espiritual", se reserva al Estado. La construcción de escuelas, la distribución de los estudiantes entre ellas, y los materiales los equipos de trabajo son, sin embargo, competencias municipales, además

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

de la propuesta del establecimiento de una escuela de primaria y la *maternelle*<sup>141</sup>. Es destacable que prácticamente es una regulación idéntica para el caso catalán, excepto la determinación de la distribución de los estudiantes, que si bien es el municipio quien implementa el proceso, siempre lo hace en relación con las directrices establecidas por la Generalitat.

Tanto la legislación catalana como francesa, sin embargo, prevén una suerte de cláusula general de competencia en educación que permite la prestación de políticas públicas con contenido educativo o “para-educativo” desde los gobiernos locales. Así pues, a las cláusulas generales de competencia establecidas en las respectivas leyes básicas<sup>142</sup>, cabe añadir lo dispuesto en la LEC catalana y en el *Code de l'Éducation*. El mero acompañamiento educativo de los gobiernos locales en Catalunya se ha modificado ligeramente desde que se aprobó de la Ley Orgánica de Educación 2/2006 (LOE), el Estatuto de Catalunya y la Ley de Educación de Catalunya (LEC), puesto que el papel del nivel local ha aumentado. Los últimos pasos descentralizadores de la LOE y la LEC permiten el establecimiento de mecanismos de corresponsabilidad y califican a la administración local de administración educativa<sup>143</sup>. Ello ha permitido un cierto reconocimiento del importante papel que puede jugar el gobierno local en la política educativa<sup>144</sup>. Además, las competencias locales han ido evolucionando paulatinamente (Navarro Bergas, 2010). La base del sistema español y catalán la conforman los

---

<sup>141</sup> Artículo L2121-30 del *Code des Collectivités territoriales* : « Le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'Etat dans le département » y artículo L 212-4 del *Code de l'éducation* : « La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement, à l'exception des droits dus en contrepartie de la reproduction par reprographie à usage pédagogique d'œuvres protégées ».

<sup>142</sup> Ley Reguladora de las Bases y del Régimen Local, 7/1985m, de 2 de abril (LRBRL) y el *Decret legislatiu* 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (Text Refós) para el caso catalán y *Code des Collectivités Territoriales*, para el caso francés.

<sup>143</sup> Específicamente la LOE en su Disposición Adicional decimoquinta facilita el establecimiento de mecanismos de cooperación y la LEC en su artículo 156.2 establece que los entes locales son administración educativa en el ejercicio de las competencias propias y atribuidas, especialmente las de los artículos 159 y 162.

<sup>144</sup> Por su parte, el artículo 84.2.g) del Estatuto reconoce como competencias locales educativas “La planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar”.

artículos 25.2 y 28 de la LRBRL 7/1985, que facultan a las corporaciones locales para “participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, la construcción y el sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”, además de que “los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación (...)”<sup>145</sup>. Estas previsiones, siendo amplias, jamás han permitido dotar competencialmente a los gobiernos locales en materia educativa. La legislación sectorial específica, la LEC, ha avanzado poco en relación con esta posibilidad teórica, estableciendo que los entes locales son administración educativa (art. 19.1 y 156.2) y que serán objeto de cooperación intensa y corresponsable, siguiendo los principios de proximidad y subsidiariedad. También ha establecido una suerte de deber de colaboración, en el artículo 162, que analizaremos en la sección siguiente. Además, se refiere expresamente a la organización local de la educación en el tiempo libre (art. 39), los municipios son escuchados en el proceso de programación de la oferta educativa (art. 44.2), participan en el proceso de inscripción y admisión de alumnos, especialmente a través de la creación de OMEs (art. 46 y 49). En lo referente a políticas relacionadas con el entorno de la educación formal la LEC habilita a los municipios a participar de las actividades de diversificación curricular de la ESO, así como los programas de calificación profesional inicial, PQPI (arts. 59 y 60) y la participación en la programación de estudios de formación profesional. Finalmente, la formación de adultos es también un elemento educativo potencialmente “municipalizable”, si lo piden los entes locales (art. 71)<sup>146</sup>.

España, y por extensión Catalunya, sin embargo, están enmarcados dentro del grupo de los sistemas educativos centralizados. Esta calificación sirve incluso para aquellos casos como el nuestro en que la descentralización educativa se ha dirigido

---

<sup>145</sup> De forma prácticamente calcada se recoge en el artículo 66.3 del Text Refós.

<sup>146</sup> Además la Ley recoge un artículo completo a las competencias locales, el 159, que son fundamentalmente accesorias a las competencias educativas “duras”.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

esencialmente hacia el nivel regional. Plandiura y Perdigó (2002) constataron que el marco educativo local era claramente residual o complementario y aseguraron que la situación educativa de los municipios españoles se caracterizaba por:

- La escasez de competencias educativas de titularidad municipal que, en su conjunto, no alcanzan a satisfacer plenamente el principio de autonomía local.
- La ausencia de una segunda descentralización de las competencias educativas desde las Comunidades Autónomas hacia los entes locales.
- La necesidad de aplicar criterios de distinto signo para acordar el reparto de competencias educativas, en función de la densidad de población y del nivel administrativo (municipio, isla, comarca, provincia, etc.), pero también de la capacidad de cada entidad local.
- La infrautilización de las posibilidades existentes para activar la descentralización de competencias por medio de la atribución, la delegación y otras fórmulas combinadas.

Este análisis de Plandiura y Perdigó sigue siendo válido a pesar de que es matizable en algunos aspectos, puesto que los gobiernos locales colaboran con mayor intensidad en tareas educativas. Como se ha visto, los gobiernos locales son un actor algo más relevante que hace 12 años. Sin embargo, como se desprende de la lectura de los anteriores párrafos, la mayor parte de competencias y capacidades que el marco institucional otorga a los gobiernos locales catalanes es de carácter opcional. La mayoría de políticas enumeradas en la LEC serán “municipalizables” si existe voluntad de acuerdo entre los dos niveles de gobierno. Es decir, para la obtención de la competencia, o la capacidad para actuar sobre un determinado aspecto de la educación, es imperativa la colaboración entre ambos niveles de gobierno.



Correlativamente, el caso francés dispone un marco legal muy parecido, hecho que aumenta el interés de la comparación. La clausula general de competencia y libre administración en Francia, inscrita en el *Code des Collectivités Territoriales*, permite que « *Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence (art. L-1111-1). Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie (art. L-1111-2)* ». Esta redacción se corresponde “a la francesa” con el principio de autonomía y subsidiariedad de la legislación española-catalana.

Más específicamente, la regulación sectorial educativa permite a las comunidades locales organizar toda una serie de actividades relacionadas con la educación. Las disposiciones del artículo L.216-1 del *Code de l'Éducation*, permiten que las comunidades locales para organizar actividades de tipo educativo, cultural y deportivo, siempre de forma complementaria al servicio público obligatorio. Así pues, más allá de los confines del estricto funcionamiento de la escuela primaria, las políticas educativas locales se configuran en Francia a partir de la complementariedad con los servicios públicos (transporte, comedor, refuerzo escolar), que generalmente son actividades de tiempo libre disponibles para los estudiantes. Sin embargo, la mayoría de estas políticas se prestan a partir de la propuesta del Estado en relación con las iniciativas propuestas en la lucha contra el fracaso escolar, la *Politique de la Ville* o la prevención de la delincuencia (Ben Ayed, 2009; Dutercq, 2009; van Zanten, 2006).

En este sentido, el Estado ha fomentado el desarrollo de una "política educativa local" que implica, además del MEN, otros ministerios, incluidos los ministerios de lo social. De hecho, el término "educación", que incluye la escuela, se ha ampliado conceptualmente para promover la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos y en todos los niveles sociales. Responder a múltiples objetivos con arreglo, se ha ofrecido a los municipios a través de diversos acuerdos contractuales sujetos todos ellos a la coordinación institucional más o menos formalizada. Sin embargo, la

literatura ha enfatizado también que nos encontramos ante un desarrollo muy diverso y desigual, en función de la voluntad de cada municipio y también de la voluntad de los distintos agentes territoriales del Estado sobre el terreno (AAVV, 2005; Dutercq, 2009; Glasman, 1999). Según esta argumentación, tan importante es la voluntad municipal como la voluntad de los representantes del Estado para fomentar o limitar estas actividades. Una de las ideas que destaca esta tesis es que, precisamente, este efecto también se da en Cataluña, puesto que, como se verá, la agenda política del *Departament d'Ensenyament* varía profundamente en función del gobierno del momento y de la voluntad de éste.

#### 3.2.2 Los Estados Unidos: el tercer modelo alternativo

Paralelamente al análisis efectuado hasta ahora, el caso norteamericano nos permitirá centrar el estudio del en torno a cuestiones clave de la Ciencia Política y la educación, de las relaciones intergubernamentales, así como del papel de los gobiernos locales en la prestación del servicio público educativo. La literatura politológica norteamericana ha tratado de forma extensa las relaciones entre gobiernos locales y políticas educativas. Especialmente, todos aquellos aspectos referidos a la educación como instrumento democratizador y legitimador, potencialmente limitador de las desigualdades y con un impacto directo en la organización político-institucional del país (Berkman y Plutzer, 2005; Chubb y Moe, 1988; Chubb y Moe, 1991; Mintrom, 2009; See, 2010), siendo este último el aspecto que más interesa para esta tesis.

Introducir el caso norteamericano permite analizar con más precisión las consecuencias de implementar una determinada estructura gubernamental en un territorio determinado. La idea fundamental es destacar que lo que es eficiente en un determinado territorio puede no serlo en otro (L. Hooghe y Marks, 2009), y que las estructuras implementadas vienen fuertemente determinadas por las opciones pasadas y la *path dependency* institucional (P. Pierson, 2000a; Rodden et al., 2003). En este sentido, se analiza el caso norteamericano por representar el paradigma del "Tipo II" de Hooghe y Marks de estructura de gobierno local, donde las jurisdicciones se

diseñan vinculadas a un determinado sector de política pública, y presentan una relativa flexibilidad y superposición con otras – me refiero específicamente los *School Districts*- (Burns, 1994; L. Hooghe y Marks, 2009). Por el contrario, el proceso de municipalización de la educación catalán (y francés) se construye en su mayor parte a través de la agregación de competencias y capacidades a jurisdicciones gubernamentales de “Tipo I”, es decir, gobiernos generalistas.

### 3.2.2.1 El caso americano: un modelo educativo municipalizado.

El modelo educativo estadounidense es, probablemente, el más municipalizado de los existentes en las democracias occidentales: los niveles de gobierno locales gestionan el 99% de los fondos públicos destinados a la educación (Pedró i Garcia, 2009)<sup>147</sup>. Además, su autonomía respecto de la capacidad de decisión educativa es, en términos generales muy elevada (Berkman y Plutzer, 2005). Además, esta provisión del servicio educativo convive en un entorno institucional complejo, con otros muchos niveles de gobierno. De hecho, el modelo político territorial estadounidense es uno de los más complejos en cuanto al diseño institucional, puesto que la diversidad y variedad que implica el federalismo americano hacen que coexistan muchos niveles de gobierno con jurisdicciones muchas veces superpuestas. Efectivamente, encontramos en el federalismo americano tres grandes niveles: el federal, el estatal y el local<sup>148</sup>. Si en los dos primeros niveles no existe posibilidad de diferenciación institucional, en el nivel local encontramos una pléyade de unidades de gobierno local: el último censo gubernamental de 2007 cuenta hasta 89.476.

La diversidad de niveles de gobierno local es impresionante. En un primer momento podemos distinguir entre dos grandes tipologías opuestas en diseño y lógica institucional: *General Purpose Governments* (en adelante, GPG) y *Special Districts* (en

---

<sup>147</sup> Los últimos estudios sobre municipalización de la educación colocan a los Estados Unidos como uno de los sistemas educativos con el gasto público más municipalizado, después de transferencias entre niveles de gobierno.

<sup>148</sup> A pesar de que el gobierno local tampoco está explícitamente reconocido como nivel de gobierno en la Constitución Federal. Las ciudades son “criaturas de los Estados” y así encontramos hasta 50 regulaciones distintas del nivel de gobierno local.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

adelante, SD). Ambos se consideran nivel de gobierno local básicamente por ser órganos elegidos democráticamente por los ciudadanos. Los GPG son niveles de gobierno con competencias generalistas y que se encargan de los servicios básicos, tienen la capacidad de crear y cobrar impuestos y aprobar normativa propia. Por el contrario, los SD tienen un cometido específico, se crean alrededor de políticas concretas, que pueden ir desde el abastecimiento de aguas, la recogida de basuras hasta mantenimiento de carreteras o servicios hospitalarios y generalmente son de ámbito supramunicipal. Habitualmente también cuentan con capacidad de recaudar impuestos y de establecer normativa propia<sup>149</sup>. En general, cualquier nivel gubernamental es considerado como tal cuando tiene por lo menos una de las dos características básicas asociadas a la democracia y el federalismo americanos: órganos electos y capacidad impositiva.

Los GPG se pueden dividir en Counties, Towns o Townships y Municipalities. Todos ellos responden a diversas fórmulas que, con pocas variaciones, responden a niveles de gobierno territorial con competencias diversas y generalistas. Los Counties son los condados primigenios, copiados de la estructura colonial británica y son también el brazo administrativo de los estados federados. Los demás niveles coinciden más con el concepto europeo de municipio. Los SD son, literalmente inclasificables, puesto que cumplen funciones diversas y sus competencias son heterogéneas, como lo son sus formas de gobierno.

#### 3.2.2.1.1 La educación y los gobiernos locales en los estados unidos.

Al comparar el sistema educativo estadounidense con otros sistemas de la OCDE, es fácil sorprenderse por la inmensa diversidad de formas de gobierno que rigen en las escuelas públicas. La implementación de la política educativa varía tremendamente de

---

<sup>149</sup> Para más información sobre la aparición y creación de los distritos especiales en USA me remito de nuevo al libro de Nancy Burns "The formation of American Local Governments. Private values in public institutions" (Burns, 1994).

unos estados a otros<sup>150</sup>. La forma particular de federalismo crea un sistema educativo único, que se rige por las leyes de los cincuenta estados, pero también de forma muy determinante por varios miles de unidades de gobierno local (Alexanxder y Alexander, 2005). Básicamente la provisión de la política educativa es una cuestión local (Eliot, 1959; Zeigler, Jennings, y Peak, 1974). Pero la principal característica es que en la mayoría de los casos no son los ayuntamientos los que gobiernan la educación, si no los *School Districts*, que son verdaderos niveles de gobierno especializados, los encargados de prestar este servicio<sup>151</sup>.

Si bien la competencia educativa, desde un punto de vista estrictamente jurídico, corresponde a los Estados, la tradición localista hace que los gobiernos locales sean “el nivel de gobierno” a tener en cuenta en la educación (J. R. Henig, 1985). Una vez más el problema estriba en aprehender la diversidad puesto que, por ejemplo, el sistema educativo del Estado de Alaska no tiene nada que ver con los sistemas educativos de los estados de Nueva York o Texas por poner tres ejemplos extremos<sup>152</sup>. La tipología básica de *School Districts* públicos incluye dos tipos: los dependientes y los independientes. Predominando los segundos, los *School Districts* dependientes se caracterizan por no tener órganos de gobierno electos por los ciudadanos y por no tener capacidad autónoma de imposición tributaria. Éstos son apéndices administrativos de otros niveles de gobierno (*County, Town, Townships, Boroughs*, e incluso directamente del Estado). En este sentido, poca diferencia encontraríamos con las escuelas en Catalunya, que a pesar de tener un margen de autonomía propio, están muy determinadas por las leyes de carácter básico estatal, la LEC y los decretos de la *Conselleria d’Ensenyament*.

---

<sup>150</sup> Básicamente cada Estado organiza el servicio educativo según sus propias constituciones, puesto que la Constitución federal guarda silencio absoluto respecto del derecho a la educación.

<sup>151</sup> Hasta el punto que reciben un trato distinto en el *US Census of governments*, puesto que siendo técnicamente *Special Districts*, sus datos se recogen en una categoría diferenciada.

<sup>152</sup> En Alaska todos los *School Districts* dependen directamente del Estado, en Nueva York existe un cierto equilibrio entre escuelas independientes y otras dependientes de los municipios, mientras que en Texas las escuelas son en su inmensa mayoría completamente independientes.

#### 3.2.2.1.2 Los *School Districts* como niveles políticamente electos.

La mayoría de *School Districts* americanos encarna a la perfección el concepto del control local de la educación. Éste es uno de los grandes mitos de la democracia americana y su fuerza simbólica deriva directamente de su asociación con ideas como la autonomía y el autogobierno de las comunidades rurales que se asentaron durante la colonización (Wirt y Kirst, 1997). Detrás del control local se encuentra la convicción de que los procesos democráticos pueden ayudar a los ciudadanos en la articulación e implementación de una visión conjunta del bien común (Feuerstein, 2002). Así que las zonas educativas americanas se gobiernan mediante consejos escolares “boards”, que presentan como principal característica su carácter electo<sup>153</sup>. La mayoría se escogen en elecciones únicas, que no están vinculadas a ninguna otra contienda electoral y que no acostumbran a presentar carácter partidista. Así pues, el acto de votar enlaza al ciudadano y a los electos locales, con sus escuelas de una manera directa e íntima, que no tiene equivalente en ninguna otra política pública (Wirt y Kirst, 1997). Para la literatura americana las elecciones escolares son importantes en dos sentidos: son una forma importante de participación ciudadana que une a los ciudadanos a sus escuelas; y se dota a los miembros de la comunidad local de un especial sentido de conexión (Wirt y Kirst, 1997). Además, los consejos escolares generalmente disponen de amplias competencias que representan el núcleo duro que configura todo servicio educativo<sup>154</sup>: contratación de profesorado y determinación de sus salarios, gestión de los centros, admisión de los alumnos y número de alumnos por clase, determinación curricular y adquisición de libros de texto; quedando en manos de los Estados cuestiones básicas, pero no estrictamente fundamentales, como la edad máxima y mínima de escolarización, los niveles educativos públicos obligatorios y los contenidos curriculares mínimos a alcanzar al acabar cada etapa obligatoria.

---

<sup>153</sup> La mayoría responden a un sistema representativo, a pesar de que, por ejemplo, en Nueva Inglaterra aún hay 300 escuelas que se gobiernan todavía mediante democracia directa (Berkman y Plutzer, 2005).

<sup>154</sup> Según Pedró (2007), los ámbitos de decisión que efectivamente modelan todo servicio educativo se pueden resumir en cuatro: organización pedagógica, planificación escolar, gestión de personal y financiación.

Resumiendo, las principales características del diseño institucional de los *School Districts*, adaptado de (Bainbridge, Lasley, y Sundre, 2003; Zeigler et al., 1974) son:

- Tienen un tratamiento especial en las disposiciones constitucionales de los Estados, mientras que la Constitución federal no tiene competencia alguna sobre la política educativa obligatoria y básica.
- La política educativa es compleja y diversa, con algo más de 13.000 unidades de gobierno electas separadamente y con independencia fiscal (recaudan sus propios impuestos para su financiación).
- Los límites geográficos: distancia geográfica en el sentido de que los límites territoriales de los *School Districts* son diferentes de los de los SPG que a los que superponen. Como resultado de ello, tienen una territorialidad única, que engloba residentes de diferentes ciudades y pueblos. Por lo tanto, el cuerpo electoral es también único.
- La determinación de los contenidos educativos se hace en gran parte por los electos locales, sin directrices centralizadoras directas.

### 3.2.2.1.3 El diseño institucional: *path dependence* institucional y RIG.

Si bien la prestación del servicio educativo se lleva a cabo de forma local, como en muchos otros aspectos políticos de los Estados Unidos, es necesaria una breve aproximación histórica para comprender el sistema hoy, puesto que buena parte de su carácter se entiende a partir de legados históricos e institucionales<sup>155</sup>. La razón última de un diseño institucional tan complejo es preservar el control local de la educación. Los padres fundadores construyeron un sistema educativo a imagen y semejanza de la América rural que conocieron, la de los colonos y de las pequeñas comunidades de granjeros yeoman, que fue idealizada (Zeigler et al., 1974). La sociedad americana de los siglos XVIII y XIX no contaba para nada con un sistema educativo público

---

<sup>155</sup> La noción de “path dependency” institucional toma toda su amplitud para comprender el diseño actual, puesto que las decisiones de un momento pasado afectan y condicionan las opciones del presente y del futuro.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

(Thompson, 1976), puesto que cada pequeña comunidad contaba con su propia escuela y profesor, que educaba como buenamente sabía/podía. Sin embargo, este marcado localismo exacerbó los atributos democráticos, de autogobierno y de autonomía local en la prestación del servicio educativo (Hochschild y Scovronick, 2004) que persisten hoy en día. Así, la Constitución federal, tan asustada del *big government*, no dispuso referencia alguna a un derecho fundamental a la educación –que tampoco se incluyó en el *bill of rights* de 1791- ni a la prestación de un servicio público educativo de carácter federal.

La realidad histórica, junto con el vacío legal constitucional, provocaron que este modelo institucional persistiera hasta el primer tercio del siglo XX. A partir de este momento, con la urbanización creciente y unas necesidades educativas muy distintas nació un movimiento progresista y reformista, liderado por educadores y pedagogos, que quiso establecer “*the one best system*” (Berkman y Plutzer, 2005). Este movimiento consiguió modificar el diseño institucional para hacerlo más operativo, guardando siempre sus principales atributos: la garantía del control local y la autonomía financiera y educativa de las escuelas. Estos reformistas establecieron de forma casi definitiva el mapa actual de los distritos, pasando de unos 127.500 en 1932, a los actuales 13.000. Toda esta reforma la consiguieron a través de fusiones y alteraciones de los límites de los antiguos distritos escolares. Su idea era crear distritos mayores, con más capacidad de gestión, más eficiencia, con más programas educativos y currículos más ricos y diversos (J. R. Henig, 1985). Además, consiguieron mantener a los partidos políticos alejados de las escuelas, separando el gobierno de las escuelas de los gobiernos municipales “generalistas”. De esta forma pensaban garantizar escuelas independientes, dirigidas por profesionales, por expertos y con un cierto apoyo burocrático, alejados de los vaivenes de la política local (Berkman y Plutzer, 2005; Chubb y Moe, 1991; Plank y Boyd, 1994). Es remarcable que hasta el presente las elecciones a los consejos escolares han conseguido mantenerse alejadas de la política partidista y no encontramos las dinámicas propias del bipartidismo americano. Sin



embargo, quien en realidad controla los consejos escolares son los sindicatos de profesores, puesto que la abstención en las elecciones escolares es muy elevada (Bolick, 2004; Chubb y Moe, 1991). A pesar de esta crítica, el *School District* es el último bastión de la democracia directa en los asuntos públicos de los Estados Unidos y este diseño institucional goza de un amplio apoyo social (Berkman y Plutzer, 2005; Henig, 1985). Además, políticamente tienen una gran importancia ya que los demás niveles de gobierno y de decisión están mucho más alejados del ciudadano. Esta visión tiende a reforzar la creencia de que las escuelas pertenecen a sus ciudadanos, ignorando que en realidad son legalmente un organismo del Estado.

Al contrario de los dos modelos objeto de la tesis, la práctica ausencia de un control centralizado de la política educativa permite a cada comunidad escolar adaptar sus escuelas a sus valores predominantes en cada momento. Sin embargo, el juego intergubernamental es creciente. La intervención estatal ha ido aumentando, sobretodo en relación al porcentaje de gasto público educativo<sup>156</sup>. Los Estados, siendo legalmente los titulares de la competencia educativa, están maniatados por un diseño institucional y unas inercias institucionales históricas muy difíciles de modificar o alterar. Se puede afirmar que los Estados han ido ganando influencia en la determinación de la política educativa, pero ésta permanece altamente descentralizada todavía (J. R. Henig, 1985). No es necesario notar que nos encontramos ante el diseño institucional más alejado posible de los modelos catalán y francés.

Por otra parte, el gobierno federal ejerce una débil influencia a través de las disposiciones de la Constitución federal que le legitiman a actuar de forma indirecta, básicamente a través de la *general welfare clause* (Artículo I, Sección 8) y la cláusula de comercio. Ello es así porque el diseño institucional y la actividad de los tribunales de justicia le impiden específicamente erosionar el poder de los Estados mediante una participación directa en la política educativa. La principal arma del gobierno federal es

---

<sup>156</sup> Los gobiernos de los Estados han adoptado un papel marcadamente redistributivo, puesto que financian los *School Districts* para que puedan ofrecer unos niveles mínimos de gasto por alumno, matizando así las abismales diferencias. Para más información ver las tablas en anexo.

el extenso sistema de ayudas y subvenciones<sup>157</sup>, además de las leyes federales que regulan, directa o indirectamente, la actividad local.

#### 3.2.2.1.4 Principales líneas de debate e ideología política.

Si la educación es un *issue* muy relevante en los EUA, el diseño institucional americano ha sido también objeto de muchos debates y encendidas discusiones, probablemente mucho mayores que en Catalunya o Francia, donde el debate se ha dirigido más hacia otras cuestiones<sup>158</sup>. Efectivamente, los diagnósticos de las disfunciones suelen ser comunes entre las dos grandes opciones (libertad local o control estatal), a pesar de que las respuestas acostumbran a implicar diseños institucionales opuestos. En este debate se retoma buena parte de los argumentos expresados anteriormente en relación con la oposición centralización-descentralización y homogeneidad-diversidad en la prestación de la política educativa.

Entre los principales aspectos a tratar destaca sobremanera el hecho de la diversidad del sistema. Ésta es al mismo tiempo un punto fuerte y uno de sus principales inconvenientes. Si el diseño institucional garantiza el localismo, la vinculación casi directa entre los ciudadanos y sus escuelas, también tiene como reverso de la moneda la desigualdad que reproduce. Garantizar autonomía a las zonas educativas al nivel local implica también que éstas dependan de sus circunstancias particulares, para lo positivo y lo negativo.

Así, la principal crítica al diseño institucional se refiere a su capacidad económica: los *School Districts* se financian básicamente a través de los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria (*property tax*). La principal fuente de ingresos locales de las zonas educativas americanas está ligada al tipo de propiedades que contengan sus

---

<sup>157</sup> La más destacable es la *No Children Left behind Act*, que desde el primer mandato de George W. Bush, vincula ayudas económicas federales a la participación en test estandarizados y la consecución de determinados niveles de aprendizaje.

<sup>158</sup> En Catalunya el debate sobre el diseño institucional de la educación básicamente se ha focalizado en las tensiones existentes entre Estado y Generalitat, en relación con la lengua y los contenidos, más que ningún otro factor. En Francia, no es hasta las leyes de descentralización que el debate sobre el papel de los gobiernos sub-estatales toma forma, pero siempre fuera de las competencias “duras”.

límites. El efecto perverso es, pues, evidente. Aquellos *School Districts* radicados en zonas ricas tienen mucha más capacidad recaudatoria, y por tanto también de gasto, que aquellos distritos establecidos en zonas deprimidas. Uno de los principales indicadores de calidad de un sistema educativo es su capacidad de gasto por alumno, y en los EUA el sistema público educativo no garantiza una igualdad ni de partida ni de resultado. Los distritos más acaudalados tienen las mejores instalaciones, los mejores profesionales y los mejores servicios de soporte escolar. No es difícil imaginar que los estudiantes de estos distritos tienen muchas más probabilidad de acabar sus estudios con buenas perspectivas, que los de los distritos con más dificultades<sup>159</sup>. En este escenario las críticas se refieren a que la desigualdad de partida se reproduce en la escuela, cuando precisamente un sistema público debería luchar por igualar a todos los estudiantes y tener capacidad combatir la exclusión social independientemente del lugar de nacimiento.

También, fruto de la autonomía de los distritos escolares, encontramos la disparidad de currículos educativos. La diversidad es tan extrema que podemos encontrar zonas educativas donde el creacionismo sea explicado en las aulas, o donde la abstención sexual sea contemplada como la principal política de educación sexual de los alumnos. Además, estudiantes de la misma edad pueden seguir currículos completamente diferentes (sobre todo las diferencias se dan intra-estados, más que inter-distritos escolares dentro de un mismo Estado), generando sensación de un cierto caos cuando las familias se ven obligadas a mudarse de Estado. El establecimiento de los límites territoriales educativos también es un tema sujeto a cuestiones de diseño institucional que produce efectos directos en la política educativa. Hasta la decidida intervención de los tribunales de justicia, a partir de la célebre sentencia de la Corte Suprema *Brown vs Board of Education of Topeka* en 1954, la segregación racial mediante el *gerrymandering* institucional era un hecho corriente (Alexanxder y Alexander, 2005).

---

<sup>159</sup> En 1991 un estudiante de Cleveland tenía un 7% de posibilidades de graduarse en el año correspondiente, mientras que el mismo estudiante en Milwaukee tenía algo más del 50% (Chubb y Moe, 1991).

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

Muchos estados, particularmente del sur, dividieron los distritos públicos escolares con clara voluntad segregadora. Como respuesta, los tribunales han llegado a alterar las fronteras de los distritos, agrupar escuelas obligando a la mezcla racial e incluso a transferir a grupos raciales enteros de una escuela a otra. Sin embargo, todavía persisten algunas manifestaciones de segregación que son combatidas básicamente a través de los tribunales estatales<sup>160</sup>.

Finalmente, una de las principales disfunciones detectadas es precisamente el carácter electo de los consejos escolares. A pesar de la defensa del localismo y del control ciudadano directo, la realidad nos muestra que las tasas de participación en este tipo de elecciones son bajísimas (Allen y Plank, 2005; Berkman y Plutzer, 2005) y que sólo participan los interesados más directos. Así se produce un efecto perverso consistente en que la mayoría de *boards* están controlados por los sindicatos de profesores (Chubb y Moe, 1988; Chubb y Moe, 1991). Ello provoca que el idealizado control local y por parte de los ciudadanos sea mucho más débil de lo esperado, aumentando las inercias burocráticas, la ausencia de transparencia en las decisiones y generando una difícil rendición de cuentas públicas.

Así estas deficiencias de diseño institucional provocarían que la educación pública americana no estuviera cumpliendo sus principales cometidos. La literatura norteamericana parece coincidir en que, básicamente, el problema es de diseño, más que de gasto educativo o de nivel académico de los alumnos o profesores. Sin discutir en profundidad las bases del sistema (control local y autonomía financiera), encontramos dos grandes corrientes de reforma institucional que pretenden paliar las ineficiencias de un sistema tan altamente descentralizado. Estas corrientes, además, se corresponden en cierta medida con dos posturas ideológicas contrapuestas. Las propuestas abogan por dos salidas opuestas: mayor descentralización educativa, por un lado, y mayor centralización por otro.

---

<sup>160</sup> La segregación *de facto* no es inconstitucional. Tan sólo se combate la segregación *de iure*, es decir aquella causada por leyes o actos de las autoridades públicas y no aquella causada por patrones de asentamiento de la población homogéneos (Alexander y Alexander, 2005).

Los partidarios de una mayor descentralización educativa se identifican con aproximaciones ideológicas provenientes de la escuela de la elección pública. Para estos autores, la mejor garantía para un mejor funcionamiento de las escuelas americanas pasaría por descentralizar al máximo el sistema, otorgando el máximo poder a las unidades de gobierno más cercanas: las escuelas (Bolick, 2004; Chubb y Moe, 1988; Chubb y Moe, 1990; Chubb y Moe, 1991). Se trata de aproximaciones a modelos de mercado, donde las unidades de gobierno compiten para ofrecer el mejor servicio al precio más bajo<sup>161</sup>. En esta lógica, hay que otorgar el máximo poder a los directores de los centros, a los padres, e incluso a los alumnos, hay que garantizar la libre elección de centro, alejar toda tentativa de control estatal o federal de la educación y flexibilizar las estructuras internas de decisión. Se podría resumir su postura mediante tres verbos: desregular, descentralizar y despolitizar la educación (Bolick, 2004).

Por el contrario, los partidarios de políticas educativas más centralizadas abogan por un mayor control político de los distritos escolares. Estos autores pretenden vincular el control ciudadano a niveles de gobierno más inteligibles para el votante

(Berkman y Plutzer, 2005; J. R. Henig y Rich, 2004; J. R. Henig, 2009; Holyoke, Henig, Brown, y Lacireno-Paquet, 2009; Saiger, 2007). En otras palabras, son partidarios de ligar los distritos escolares con algún nivel de gobierno “general”, sea municipal o estatal, de forma que se logre una prestación homogénea del servicio y una mayor rendición de cuentas y transparencia en la toma de decisiones. También son partidarios de una cierta homogenización curricular y económica, como la mejor garantía de igualdad y reequilibrio social. Bajo estos criterios se debería permitir al gobierno generalista más cercano a la escuela tener una participación directa en la gestión educativa. Para estos autores la principal disfunción surge, precisamente, de la

---

<sup>161</sup> Bajo estas premisas se han puesto en marcha en algunos estados las llamadas *charter schools*, que funcionan autónomamente y bajo la firma de un contrato de objetivos básicos con el Estado; y las *magnet schools*, que ofrecen currículos especializados y libertad de elección, como respuestas a la uniformidad de los School Districts.

pretendida despolitización de la educación, que ha acabado convirtiéndola en un ente autónomo y ajeno a muchas de las variables político-sociales de su entorno.

Buscando un equivalente con las tipologías de la gobernanza multinivel de Hooghe y Marks, los reformistas alineados con postulados del tipo “rational choice” abogarían claramente por un modelo “tipo II” donde las escuelas son prácticamente autónomas y proliferan y compiten entre ellas en un entorno institucionalmente competitivo y flexible. Por el contrario, los partidarios de un mayor control político y rendición de cuentas se corresponderían con una profundización del “tipo I”, puesto que encaja mejor con un modelo clásico de federalismo, donde las unidades de gobierno tienen competencias transversales, pero delimitadas entre ellas, y se generan estructuras institucionales estables que otorgan cierta estabilidad al sistema. Ambas escuelas de reforma, sin embargo, no han conseguido más que pequeñas modificaciones y adaptaciones del modelo institucional de las zonas educativas americanas. La retórica política y las dificultades de plantear en términos generales el cambio de diseño institucional provocan que la evolución del sistema sea compleja. Hoy parece complicado intentar coordinar o modificar algo más de 13.000 niveles de gobierno y 52 Estados para que se produzcan reformas en un sentido u otro. El marco institucional y cognitivo en el que se mueve la educación en USA parece ser un fuerte amortiguador del cambio.

#### **3.3 Principales variables de estudio de la municipalización de la educación.**

Una vez descritos los modelos educativos y los diseños institucionales existentes de forma comparada, resumida la situación actual de los gobiernos locales en España y en Francia, e introducido el caso americano como elemento contrastante, tan sólo queda destacar aquellas variables que serán relevantes en la parte del análisis empírico de la tesis. Así, detallo a continuación un resumen de las principales variables que la

literatura académica ha tratado sobre la política educativa, y específicamente sobre las variables que se han tratado cuando se analizaba su vertiente territorial, para este caso con su municipalización. Este proceso de municipalización de la educación en Catalunya, y en Francia en menor medida, ha dado como resultado la potenciación educativa de determinados municipios, mediante el aumento de sus responsabilidades y de sus capacidades educativas. Este proceso se basa en el reconocimiento de dos postulados: uno, que el papel de los gobiernos locales hasta el momento había sido de mero acompañamiento; y segundo, y correlativo al primero, que las estructuras de gestión de la política educativa existentes no daban respuesta a las necesidades del territorio.

Han proliferado en Cataluña visiones que abogan abiertamente por una mayor implicación del nivel local en la política educativa los últimos decenios, pero basados exclusivamente en –legítimas– opciones ideológicas, más que en argumentos de tipo funcional (AAVV, 1990a; Abril, 2009; Merino y Plana, 2007; Morell y Fernando, 1992; Planas i Coll, 2004a; J. Subirats, 2002a; J. Subirats y Albaigés, 2006; J. Subirats, 2001; J. Subirats y Albaigés, 2006). El segundo postulado, implica que es necesario rediseñar la estructura político-administrativa territorial. Si las estructuras existentes no permiten la optimización de la relación entre niveles de gobierno, es necesario el cambio institucional.

Así, las principales variables educativas que la literatura ha destacado, se pueden dividir en tres tipos básicos: variables educativas, variables de entorno socio-económico y variables de tipo institucional. Todas ellas se pueden aplicar de forma general, tanto al caso catalán, como el francés o el americano, puesto que son potencialmente explicativas de la articulación de la desigualdad educativa, que es el principal elemento de estudio al analizar los efectos de la territorialización de la política educativa<sup>162</sup>. En el corazón de todo el proceso municipalización educativa se encuentra el dilema de la igualdad. Las formas de producción y reproducción de

---

<sup>162</sup> En otras palabras, *what difference it makes?* Es decir, ¿qué diferencias se observan entre municipios después del proceso de capacitación? ¿el proceso de capacitación municipal se ha realizado de forma homogénea sobre el territorio o se ha respetado la autonomía municipal?

desigualdades educativas no son estáticas, es más, en un período de transformaciones demográficas, tecnológicas, culturales y sociales, los mecanismos generadores de desigualdades y exclusión social son también dinámicos y plurales<sup>163</sup> (Bonal, Rambla et al., 2004; A. Henriot-Van Zanten et al., 1993; van Zanten, 2006).

En primer lugar detallaré las variables propiamente educativas o de resultado educativo, que incluyen todos aquellos indicadores relacionados con asuntos que se pueden ligar a la actividad de transmisión educativa (graduados en ESO, naturaleza de los estudios, tipos de políticas públicas, recursos económicos dedicados...). En segundo lugar, destacaré las principales variables de entorno socio-económico que pueden condicionar la prestación del servicio educativo (inmigración, renta municipal, población, grupos de edad...). Finalmente, destacaré todas las variables puramente político-institucionales como por ejemplo: número de centros educativos en cada municipio, estructura política del municipio, estabilidad política del municipio...

#### **3.3.1 Principales variables educativas.**

Como variables educativas comprendo todas aquellas que guardan una relación, directa o indirecta, con la transmisión educativa. Incluyo también aquí la enumeración de las principales actividades (políticas públicas) prestadas por los distintos gobiernos, aún cuando no sean propiamente de transmisión educativa y sí más de carácter político-institucional<sup>164</sup>. Cabe destacar que los principales indicadores respecto del impacto de las variables educativas están generalmente relacionados con el éxito escolar: tasas de escolarización, graduados de ESO, graduados de bachillerato, inserción en el mercado laboral, en general se trata de indicadores de progreso y

---

<sup>163</sup> Los focos clásicos de desigualdad educativa se generan alrededor de elementos como el territorio, la clase social, el impacto de la inmigración extranjera, el género y las necesidades educativas especiales. Además, todas estas variables tienen impacto en los tres momentos básicos del proceso educativo: acceso al servicio educativo, condiciones de escolarización y resultados (Bonal, Essomba, y Ferrer, 2004).

<sup>164</sup> Ya destacaba que la clasificación es meramente teórica puesto que, por ejemplo, la mayor parte de los elementos de gasto educativo los voy a tratar en esta sección, pero serían fácilmente analizables en el apartado de las variables político-institucionales. Sin embargo, la sección político-institucional la reservo para las opciones de contenido político y entiendo que la financiación de las elecciones políticas es un "acto mecánico" que está en función de esas decisiones y, por lo tanto, está "predeterminado" políticamente.



abandono; pero también recursos económicos destinados y financiación de la educación... y todas ellas escapan ligeramente del análisis de esta tesis.

Los principales estudios en relación con indicadores económicos se han dedicado a relacionar gasto educativo y resultados educativos de forma comparada, generalmente entre países (OCDE, 2008; OCDE, 2012). También es destacable que, en esta relación gasto-resultados, nunca se ha llegado a conclusiones solidas respecto del sentido de la relación, puesto que se presume que hay muchas otras variables intervinientes y relevantes que le afectan; así, un aumento lineal en el gasto no se traduce en el mismo incremento lineal en cuanto a los resultado educativos (Chubb y Moe, 1991; Hochschild y Scovronick, 2004; Moser y Rubenstein, 2002; Pallesen, 2006; Pedró i Garcia, 2009)<sup>165</sup>. En una misma línea tampoco hay resultados concluyentes entre el nivel de gasto público y los resultados en función del nivel de gobierno predominante.

El principal problema al analizar las políticas educativas municipales es la ambigüedad del término educación y la dificultad de obtener datos precisos, más allá de los estudios de caso. La literatura municipalista ha incluido en el concepto de educación toda una serie de servicios que no son estrictamente educativos, pero sí educadores<sup>166</sup>. Mediante el estudio profundo de diversas realidades (Vic, El Prat de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Barcelona...) (Carbonell i Sebarroja, Simó, y Tort, 2002; Jaumandreu y Badosa, 2002; Martínez, Blanch, y Bernabé, 2006; Universitat Autònoma de Barcelona, 2005), es posible establecer algunos modelos de gobierno local en educación, pero pienso que resulta difícil la generalización y ampliación de los fenómenos estudiados a otros gobiernos locales.

---

<sup>165</sup> Lo que sí parece claro, sin embargo, es que una disminución del gasto público puede tener efectos negativos no sólo en los resultados sino principalmente en la equidad del sistema.

<sup>166</sup> Es muy relevante en este cambio de paradigma, el papel de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, nacida en Barcelona y que ha operado como *think tank* en materia de reflexión educativa y el papel de las ciudades. Partiendo de la base de la ausencia de poderes de las ciudades en política educativa, esta red pretende concienciar a los gobiernos locales de que son agentes "educadores" de primer orden y en múltiples ámbitos de actuación (Medir Tejado, 2010).

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

Los trabajos de la última década de la *Fundació Jaume Bofill* han representado los estudios más detallados sobre la política educativa en Catalunya. Son especialmente destacables sus anuarios sobre el estado de la educación, que han detallado el estado de la política, realizando análisis en profundidad de los resultados educativos (a partir de datos PISA), de las desigualdades territoriales en la implementación de la política, los efectos de la inmigración y de su impacto redistributivo en la sociedad catalana (Alegre Canosa, Rambla, y Valiente, 2009; M. A. Alegre, 2009; Benito y González, 2007; Carbonell i Sebarroja et al., 2008; Ferrer, 2009; Ferrer, Castejón, Castel, Zancajo, y Fundació Jaume Bofill, 2011).

Sin embargo, en relación específicamente con los gobiernos locales, no ha sido hasta 2010 en que ha comenzado un trabajo riguroso y que toma como base los principales municipios de Catalunya<sup>167</sup>. Un excelente punto de partida para el análisis general y omnicompreensivo de las políticas públicas educativas de los gobiernos locales es el *Panel de Polítiques Educatives Municipals*, de la *Fundació Carles Pi i Sunyer*. Este panel permite un análisis de buena parte del conjunto de municipios catalanes mayores de 10.000 habitantes<sup>168</sup>, y facilita un conocimiento global tanto de las políticas prestadas como de los medios humanos y técnicos para prestarlas, así como de las principales variables de prestación de las mismas. Este panel se conforma a partir de las respuestas de los técnicos/responsables municipales y permite obtener información de la gestión y la planificación, de las actuaciones concretas, de los medios humanos y técnicos destinados y de los conflictos existentes, así como de la evaluación de las actividades realizadas.

La principal explotación del primer panel se ha materializado en un capítulo del libro *“Polítiques públiques dels municipis catalans”* (Díaz, 2012), titulado *“Desigualtats territorials i corresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives”*

---

<sup>167</sup> La *Diputació* de Barcelona se había ocupado de realizar estudios, básicamente de prospectiva y de fomento de la necesidad de municipalizar la educación, pero se ceñía a los municipios de su jurisdicción y generalmente presenta un carácter marcadamente normativo y prescriptivo.

<sup>168</sup> Concretamente, 101 de 121, un 83.5% del universo, excluyendo a Barcelona.

(Albaigés, 2012). Este trabajo asume que *“les oportunitats educatives de la població estan cada vegada més condicionades pel paper que assumeixen els ajuntaments en els seus respectius territoris”* (Albaigés, 2012:19), y que los ayuntamientos se han revalorizado en los últimos años como actores educativos. El trabajo de Albaigés destaca hasta cinco actuaciones relevantes de los municipios en materia educativa:

1. Admisión de alumnado: específicamente a través de la implementación de las OME (Oficines Municipals d'Escolarització) y de algunos márgenes de maniobra en relación a la inscripción en las guarderías<sup>169</sup>. Los municipios también son fundamentales en la determinación de la zonificación escolar, cuando disponga de más de un centro educativo<sup>170</sup>.
2. Participación en la oferta educativa que se realiza en su territorio. Específicamente en formación profesional, programas de cualificación profesional inicial (PQPI), diversificación curricular, adultos y transición escuela-trabajo, entre otros. Cabe destacar que esta participación sólo es posible cuando en su jurisdicción se presten algunas de las políticas enumeradas.
3. Programación de recursos educativos. En este apartado se destaca la actividad municipal en relación con las interrelaciones que se establecen entre éstos y los centros educativos en su jurisdicción y la Generalitat. Albaigés hace referencia explícita a la política de establecimiento de las zonas educativas<sup>171</sup>, y también a la participación municipal en los proyectos educativos de los centros escolares.

---

<sup>169</sup> La admisión del alumnado en las guarderías públicas de los municipios donde los ayuntamientos no han asumido la competencia en materia de admisión, se regirá por los criterios establecidos en el Decreto de matriculación de la Generalitat. Sin embargo, los ayuntamientos que hayan asumido la competencia en materia de admisión de alumnado de los centros públicos se regirán por los criterios establecidos en ese Decreto, pero también por los que se establezcan en ejercicio de sus competencias, pudiendo elaborar su propio baremo.

<sup>170</sup> Bonal, González y Valiente (2005) establecen hasta tres modelos de zonificación escolar en Catalunya, a partir de los criterios establecidos en el Decreto de matriculación, clasificados en municipios de:

1. zona única: una sola área de influencia que incluye todos los centros escolares.
2. zona área-escuela: donde se zonifica en función de los centros escolares públicos y se segregan las escuelas concertadas.
3. zona múltiple: es una conjunción de las dos anteriores (Bonal, 2005).

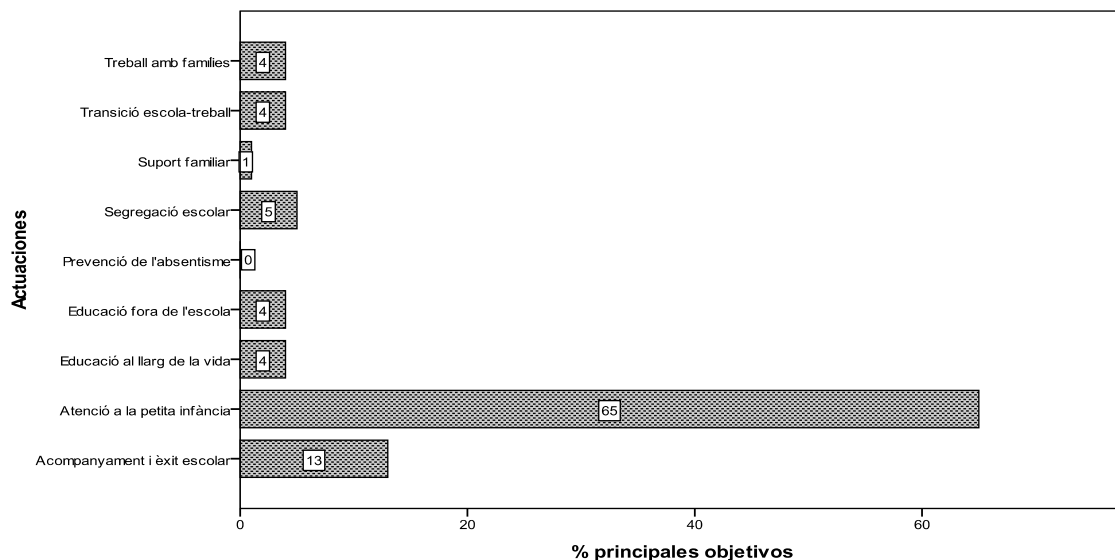
<sup>171</sup> Las Zonas educativas catalanas fueron un intento de establecer espacios de corresponsabilidad educativa entre municipios y Generalitat, pero fueron derogadas a los pocos meses del cambio de gobierno en Catalunya en Diciembre de 2010.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

4. Acompañamiento a la escolaridad, entendido como todas aquellas actividades con un doble sentido: por un lado las competencias clásicas de los municipios (construcción y mantenimiento de los edificios, cumplimiento de la escolarización obligatoria...), junto con aquellas actividades extraescolares que puedan organizar junto con los centros educativos y la implementación de los llamados *Plans Educatius d'Entorn* (PEE), que son analizados posteriormente.
5. Finalmente, se destaca la capacidad que la LEC otorga a los municipios para coordinarse y colaborar con otros niveles de gobierno, específicamente con los centros que disfrutan de una autonomía creciente.

Según los datos del Informe del panel de políticas públicas locales, las respuestas sobre los principales objetivos de municipales en educación fueron:

Gráfico 3.2. Principales objetivos de los municipios en materia educativa.



Fuente: Panel de políticas públicas locales de educación, 2010. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Estos datos parecen congruentes con el hecho que se anunciaba anteriormente: que las guarderías son “la política” educativa municipal más relevante, recibiendo un 65% de las respuestas. Una atención mucho menor reciben el acompañamiento escolar (13%) y la lucha contra la segregación en las aulas (5%), seguidas por otras actividades

relacionadas con el entorno escolar y la educación de adultos o la transición escuela-trabajo.

Finalmente, como variables relevantes en el proceso educativo, autores como Bonal (2004) remarcan la importancia de compaginar la educación de base obligatoria con otras formaciones per completar educación y capacitación de los individuos. Estos estudios demuestran que la posibilidad de cursar otras formaciones es clave en la capacidad redistributiva e igualadora de la educación pública (Bonal et al., 2004; J. Subirats, 2004). Ello es así porque *“L’escola, avui, no aconsegueix modificar les desigualtats socials i esdevé sovint una institució que reproduïx les desigualtats existents”* (Bonal et al., 2004:15). Por lo tanto, la capacidad de diversificar y ampliar estudios es fundamental para romper la brecha de la desigualdad. Bajo este supuesto, la posibilidad para atender otras formaciones está muy determinada todavía por la localización territorial de las infraestructuras prestadoras de los servicios educativos complementarios. Este hecho nos introduce una doble problemática: por un lado los municipios más bien dotados institucionalmente van a ser más atractivos desde un punto de vista educativo y, por otro lado, el territorio (la localización geográfica) aparece como un factor de potencial desigualdad y distorsión en la prestación del servicio educativo.(Bonal et al., 2004)

### **3.3.3.2 Las variables de entorno.**

Por variables de entorno podemos entender aquellas que no dependen directamente de la voluntad de ninguno de los actores existentes en un territorio concreto y que vienen “dadas” por factores que escapan directamente a su control. Se podrían denominar también como “desigualdades contextuales de la educación” (Ben Ayed y Broccolichi, 2009). Estas variables han sido destacadas por la literatura por tener un impacto muy importante tanto en los resultados educativos como en la capacidad redistributiva(AAVV, 2011b) de las políticas educativas. Básicamente se analizan elementos como: el territorio, el género, la clase social y la inmigración. El entorno en el que se desarrolla el acto educativo se considera un factor de primer orden para

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

comprender el éxito o el fracaso de una política educativa (J. Subirats, 2002a; J. Subirats, 2004; J. Subirats, 2006; J. Subirats, 2002). Algunos autores incluyen también aquí elementos económicos o de renta familiar o personal como elementos del entorno educativo (Ben Ayed y Broccolichi, 2009). El caso americano introduce también lo que la literatura ha llamado el “gray peril”, que consiste en asumir que los municipios con mayor cantidad de gente mayor o jubilada tenderán a ser partidarios de la reducción de presupuesto educativo y de la prestación de políticas educativas locales. La base de este supuesto se fundamenta en la asunción de que es un servicio que no les aporta nada directamente y que puede hacer aumentar el montante de los impuestos locales a satisfacer (Berkman y Plutzer, 2004; Berkman y Plutzer, 2005).

Así, junto con las grandes diferencias explicadas por los diferentes capitales – económico y cultural- y el diseño de las políticas educativas, existen las diferencias territoriales. Como ya se ha visto, la importancia de la variable territorio en la política educativa se fundamenta en que en algunos casos estas diferencias implican posteriormente diferencias educativas. Básicamente, elementos como la dimensión poblacional, la dimensión de la población escolarizable, el perfil socio-económico de la población, la inmigración (fuera y dentro de las aulas), o el carácter económico del municipio (tipo de economía local, número de parados), pueden afectar poderosamente la política educativa desplegada. Especialmente importante es la desigualdad territorial que se genera a partir de la posibilidad de acceder a servicios educativos que no son obligatorios (guarderías, escuelas de arte, escuelas de música, formación de adultos...). En este sentido, es importante analizar si las relaciones entre *Departament* y territorio se pueden explicar en alguna medida en base a este tipo de variables de entorno y si afectan a las desigualdades territoriales.

El territorio puede reflejar las desigualdades por dos motivos: porque la oferta escolar (obligatoria u optativa) no se reparte de una forma equitativa, o bien porque los grupos sociales más desfavorecidos se concentran en determinadas zonas o municipios (Bonal, Rambla et al., 2004). El primer factor entiendo que no es propiamente un

elemento de “entorno”, tal y como lo he definido anteriormente, sino más bien un elemento que depende claramente de la voluntad político-institucional (este indicador esta comentado en el siguiente epígrafe). Sin embargo, el segundo elemento, la concentración de población inmigrante o más desfavorecida sí que se puede considerar claramente como un factor de entorno, que no depende directamente de ninguno de los actores implicados en la política educativa.

Los principales problemas ligados a la población inmigrante se articulan alrededor de diversos elementos: el acceso y condiciones de escolarización y su concentración espacial (Bonal et al., 2004). Para el primero de los efectos se constata que las familias de origen inmigrado sufren el mismo tipo de dificultades económicas y barreras culturales descritas para la población socialmente y económicamente desfavorecida. En cuanto a las condiciones de escolarización del alumnado de origen inmigrado sufre el problema de las concentraciones artificiales que se producen en determinados centros de zonas con elevada presencia de población de origen inmigrado. En algunos casos la concentración puede llegar a traducirse en que prácticamente el 100% del alumnado de algunas escuelas sea de origen inmigrado, mientras que su presencia en otras escuelas públicas y concertadas del mismo municipio o zona sea bastante baja. La presencia notable de alumnos de origen inmigrante tiene dos impactos sobre la política educativa: el primero se refiere a los problemas propiamente escolares que se pueden producir en el aula (unión de estudiantes con capacidades instrumentales de base muy dispares que dificulten el ritmo de la clase); y en segundo lugar los problemas de gestión y organización del servicio en su conjunto (generando tensiones de matrícula y de concentración del colectivo).

Este factor se combate básicamente a través de la asignación de una distribución de la población escolar inmigrante alterada respecto de la distribución real sobre el territorio. Así pues, la variable de la elección de centro es un elemento que permite luchar contra los efectos segregadores, pero la considero entre las variables político-institucionales. Respecto de los efectos de la segregación escolar debida a las diferencias socio-económicas y de nacionalidad generadas en un mismo territorio, cabe

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

destacar que se le atribuyen efectos negativos tanto en los resultados propiamente educativos como en la capacidad del sistema público de encajar y redistribuir las situaciones más complejas (Alegre Canosa, 2008). En este sentido, uno de los pocos análisis que toman como base el municipio es el de Benito i González (2007), cuando analizan la segregación escolar en una muestra de 10 municipios<sup>172</sup>. A partir de datos educativos de PISA y del *Departament d'Ensenyament*, y de cuestionarios a familias y centros, se construye un estudio de la segregación escolar. Este estudio concluye que la segregación escolar está fuertemente explicada por la segregación residencial de los municipios; y que municipios con barrios fuertemente segregados tendrán escuelas segregadas. Y que este factor es incluso más relevante que el origen socio-económico de los padres. Finalmente, otro factor importante de segregación es la presencia de centros concertados en el mismo municipio o en los municipios cercanos. Bajo este supuesto se presupone que a mayor presencia de centros concertados, mayor segregación escolar. De hecho, algunos autores llegan incluso a considerar que los efectos de la composición social de los centros tiene efectos mucho mayores sobre los resultados educativos que variables tan importantes como los contenidos o la propia organización de los centros (Alegre Canosa y Ferrer-esteban, 2007; Alegre Canosa, 2008; Alegre Canosa, 2007)

Otros autores han estudiado también el impacto que tienen las clases medias, o mejor dicho de renta media, sobre la demanda educativa. En una lectura económica del capital social, autores como Carsten (2011) o Le Grand (1989), han demostrado empíricamente que las clases medias y altas son más propensas a utilizar y demandar educación pública (Jensen, 2011; Le Grand, 1989; 1982). Según ellos, los patrones de conducta de estas clases sociales más favorecidas hacen que los hijos estudiantes tiendan a consumir toda la educación pública disponible, agotando todos los niveles formativos existentes, más allá de la educación obligatoria. Así, un entorno local con una representación mayor de estos segmentos de la sociedad podría representar mayores incentivos para demandar educación pública territorializada de forma

---

<sup>172</sup> Escogidos en función del tamaño poblacional y los modelos de zonificación escolar (Benito y González, 2007)(Benito y González, 2007).



específica. Así, la renta de los territorios es un criterio de análisis a tener en cuenta como factor potencialmente explicativo, tanto de las desigualdades educativas como de las desigualdades institucionales.

Relacionado con el nivel de renta, está el caso de los ancianos o jubilados, el llamado “*gray peril*”, que creo sin embargo que no es aplicable para el entorno institucional español o francés. Este factor de entorno potencialmente interviniente en la política educativa se basa en la autonomía financiera de los gobiernos locales americanos, y en la financiación autónoma de la mayoría de SD. En los Estados Unidos de América es posible observar, al menos teóricamente, una relación directa entre los impuestos municipales y los servicios municipales. Bajo esta condición, sería posible establecer que un colectivo relativamente amplio y con preferencias relativamente homogéneas (y contrarias) respecto de la política educativa, tuvieran un peso específico en el *policy-making* local. La hipótesis, parcialmente desmentida por algunos trabajos empíricos (Berkman y Plutzer, 2005), se basa en establecer que una población muy envejecida no apuesta por el incremento de la provisión del servicio educativo puesto que no le reporta beneficio directo alguno. Sin embargo, como la condición de partida – autonomía financiera de los entes locales en educación- no se da para el caso catalán o francés, creo que a priori no es una variable con un impacto especialmente relevante para nuestro estudio.

En términos generales se ha concebido el entorno educativo como aquel espacio físico y comunitario que está en contacto con los centros escolares. En este sentido, los problemas del entorno se trasladan, de forma algo mecánica, a las aulas. Así, construir sinergias entre escuelas y su entorno más inmediato presentaría potenciales beneficios sociales y escolares. Así dos años después de la llegada del gobierno tripartito de izquierdas a la Generalitat de Catalunya, en 2005, se implementaron los primeros planes educativos de entorno (PEE)<sup>173</sup>. Siguiendo esta lógica, buena parte de la

---

<sup>173</sup> Resumidamente, estos planes pretendían implementar políticas transversales que ligaran centros escolares y actores municipales de todos los sectores, para poder crear lazos de confianza local. Para más

literatura catalana que se ha pronunciado abiertamente a favor de un apoderamiento local en educación, lo ha hecho desde la perspectiva de que todos estos elementos que generan desigualdades de contexto, desde donde pueden ser mejor combatidos es desde el gobierno local (Albaigés, 2012; J. Subirats, 2004; J. Subirats, 2001; J. Subirats, 2002).

Es en este punto donde aparece el papel ordenador y redistribuido de los diferentes niveles de gobierno. Las políticas públicas son el estudio de la acción de los poderes públicos en la sociedad (Mény y Toening, 1992) y está formada por actividades orientadas a la solución de problemas públicos. Se supone que la actividad gubernamental en materia educativa tiende a la mejora de los resultados y de los procesos escolares, fundamentalmente a través de la decisión político-institucional.

#### **3.3.3.3 Las variables político-institucionales.**

Como variables político-institucionales entiendo todas aquellas que derivan directa o indirectamente de la acción política deliberada en materia educativa; y, específicamente, todas aquellas que están destinadas a interpretar empíricamente el cambio institucional. Analizar estas variables implica estudiar el nivel de diferenciación institucional existente en un territorio y el impacto que esto tiene en las prácticas, comportamientos y objetivos de los distintos niveles territoriales (Meyer y Rowan, 2006). En este caso, la unidad territorial a partir de la cual analizamos la diferenciación institucional es el municipio, a partir de su comportamiento en las relaciones intergubernamentales, pero la descripción de las variables se hace de forma genérica.

Buena parte de las desigualdades, o de los efectos no esperados, de la educación vienen determinados por la actividad político-institucional, puesto que ésta influye en multitud de aspectos educativos: financiación, relación de centros públicos y privados, nivel de autonomía escolar, criterios de escolarización, el nivel de cobertura de la oferta

---

detalles sobre este programa me remito al apartado posterior de la tesis, donde analizo las políticas que incluyen a los gobiernos locales.

escolar, la capacidad de acceso a educación post-obligatoria... La diferenciación institucional es, pues, un criterio fundamental que divide y clasifica las diferentes esferas educativas, y que estratifica las unidades estudiadas (sean alumnos, centros, municipios, comunidades autónomas o estados).

*“les accions o les omissions en cada context històric sí que expressen opcions substancials d’una determinada orientació política. Dit d’una altra manera, malgrat que existeixen constriccions externes que limiten els marges de la presa de decisions, què es fa (o bé què no es fa) quan es redueix el nombre d’alumnes del sistema educatiu, què es fa quan augmenta el nombre d’alumnes d’origen immigrat o què es fa o es deixa de fer quan es desplega una llei, són qüestions centrals per entendre la configuració de les opcions polítiques”*(Bonafant, Rambla et al., 2004:27).

Además, estas variaciones político-institucionales se pueden dividir en tres grandes bloques: un primer conjunto ligado a las opciones políticas que determinan las instituciones educativas; un segundo conjunto de variables ligadas específicamente a las instituciones educativas y la oferta educativa; y un tercer conjunto relacionado con cuestiones más generales de diseño institucional.

### **3.3.3.3.1 Opciones políticas: *politics* y *policies***

Por opciones políticas que determinan o moldean la política educativa entiendo todos aquellos elementos que ligan de alguna manera *politics* con *policies*. Es decir, las variables que perteneciendo al campo político, en afectan a las decisiones políticas, a las políticas públicas. Colburn (2003), a pesar de que busca estudiar el gasto educativo de los distritos escolares de Virginia, hace un repaso muy exhaustivo de las posibles variables políticas a tener en cuenta cuando se trata de la expansión o contricción de la política educativa. Este autor destaca como variable política fundamental el poder relativo de los grupos organizados a nivel local (medido a través de su fragmentación) (Colburn y Horowitz, 2003)<sup>174</sup>. En este sentido, se podría hacer una traslación al sistema

---

<sup>174</sup> También destaca que variables como los trabajadores municipales o federales o la ideología, afectan a la política educativa local.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

catalogado, donde se establecieran como variables a tener en cuenta el peso relativo de los partidos políticos o la importancia de los mismos en la gobernabilidad municipal. Sin embargo, la práctica ausencia de competencias educativas locales puede dificultar su traslación práctica al caso catalán.

Así pues, las variables políticas también son relevantes para analizar determinados aspectos de relación de la política educativa. En todo sector de política pública, la vertiente política (*politics*) es un elemento a tener en cuenta; y más si se parte de una perspectiva basada en las relaciones intergubernamentales. En este sentido, múltiples estudios relacionan partidos políticos o ideología gubernamental como relevantes, tanto en el tipo de política educativa prestado (universal, gratuita, pública o privada), como en la determinación de los fundamentos de la misma (contenidos, edades, condiciones profesorado), como en la capacidad de los gobiernos de relacionarse institucionalmente y colaborar. Además, es fundamental tener en mente que *“For those in power, the education system is a means of solidifying a political base and carrying out policies”* (Fiske, 1996:6).

El marco teórico de las relaciones intergubernamentales muestra que la relación interinstitucional en su vertiente política también es importante. Buena parte de la literatura, tanto nacional como internacional, destaca que los criterios políticos (temporales, de momento político, de coincidencia ideológica...) son importantes para entender el contenido y sentido de las relaciones (Agranoff, 2010; Lazar y Leuprecht, 2007a; Lazar y Leuprecht, 2007b; López Nieto, 2006b; Montero, 2001; G. Stoker, 1995; H. Wolman y Goldsmith, 1992a). Así pues, todas las variables relacionadas de una forma u otra con el concepto de *politics* son relevantes tanto si nos ceñimos al marco teórico de las políticas públicas (el ámbito o sector político importa), como al de las relaciones intergubernamentales (el color político y la ideología importan en las relaciones interinstitucionales). Por ejemplo, la estructura y capacidad del municipio, su estabilidad política y el número de partidos o alcaldes que tiene o ha tenido son

también elementos que juegan en un sentido u otro favoreciendo o complicando las relaciones intergubernamentales. Dejando de lado las grandes ciudades, se asume que en los municipios medianos y pequeños, el hecho de tener políticos expertos que atesoren experiencia favorece el establecimiento de relaciones intergubernamentales (Agranoff, 2010; Agranoff, 2010).

Específicamente en relación con la ideología política, investigaciones como las de Boix, Esping Andersen o Castles (Boix, 1997; Castles, 2007; Esping-Andersen, 1990) reflejan que los partidos de “izquierdas” o progresistas promueven una provisión pública de la educación que tiende a fomentar la redistribución mediante una política de tipo keynesiano. Sin embargo, otros autores consideran que, en realidad, la política educativa se encuentra entre las menos redistributivas de todas; al ser de acceso universal todos los grupos sociales son potenciales beneficiarios, y por lo tanto no opera el criterio básico de la redistribución de las rentas más altas hacia las más bajas<sup>175</sup> (Jensen, 2011). Así, la variable política relevante para comprender la voluntad de promover la educación pública no es tanto el color político del gobierno(s) de turno, sino otras más relacionadas con factores de índole económica o de coyuntura económico-social. Otros estudios, sugieren que los factores que más explican la inversión en educación y su promoción a nivel local son, para los Estados Unidos, el porcentaje de votantes del partido Demócrata, el número de estudiantes y profesores y el número de trabajadores locales (Colburn y Horowitz, 2003), que se manifiestan todos ellos como potentes grupos de presión al nivel local<sup>176</sup>.

También se estudian las reformas que se han llevado a cabo en distintos países en función de la ideología, siendo las del Reino Unido y las de los Estados Unidos de América las más destacadas, por ser las más marcadas ideológicamente. Ya hemos

---

<sup>175</sup> Este argumento de tipo económico ahonda en el razonamiento anteriormente expuesto sobre el hecho de que las familias de clase media-alta en realidad se benefician mucho más de la educación pública que las de clase media-baja.

<sup>176</sup> Estas variables también son de difícil aplicación a los casos francés y catalán, puesto que por ejemplo los profesores no forman parte –en su mayoría– de la plantilla del gobierno municipal sino que, como hemos visto, su fortaleza se juega a nivel estatal-central.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

visto que en el caso americano la tensión entre descentralización y centralización del sistema es uno de los ejes fundamentales alrededor del cual se construye el discurso ideológico: mayor descentralización y autonomía de los centros es la opción defendida desde posiciones de marcado carácter liberal. Por el contrario, posiciones más socialdemócratas abogan por un control más centralizado de la educación y por un sistema que reduzca las desigualdades provocadas por la renta de los territorios y el valor del suelo (Berkman y Plutzer, 2005; Chubb y Moe, 1990; Chubb y Moe, 1991; McBeath, Reyes, y Ehrlander, 2008; Rury, 2002). La disyuntiva en el Reino Unido es similar: *“Despite the promotion of devolution, strong central intervention and oversight have been developed. The tensions between school autonomy and local government and between local government and central government are pervasive”* (Campbell, 2000:104). La tensión se reproduce, puesto que el *Labour party* generalmente se ha decantado por dar más poder a los gobiernos locales bajo un control central en política educativa, mientras que el *Conservative Party* se ha decantado por dotar de mayor autonomía a los centros, buscando un modelo de gestión semi-privado.

Finalmente, existe también una aproximación “electoralista” de las relaciones entre niveles de gobierno que establece que el papel de las élites y su posición política respecto de la descentralización son fundamentales para promover o desincentivar un proceso de descentralización, especialmente la educativa. Siendo este un elemento crucial puesto que en un proceso descentralizador *“(...) the short-term political losers are officials and bureaucrats at the center, while the winners are their counterparts at the regional, district, or local levels (...)”* (Fiske, 1996:7).

#### 3.3.3.2 variables de oferta educativa

En segundo lugar, las variables político-institucionales ligadas a específicamente la oferta educativa son aquellas que, una vez establecido el marco general de intervención, se forjan a partir de la implementación de las decisiones políticas de modelo educativo. Efectivamente, las variables de oferta educativa, transformadas posteriormente en indicadores, permiten medir la información sobre el volumen de la

demanda educativa y su distribución. Por ejemplo, el número de centros públicos y privados y su distribución, las ratios de escolarización (número de alumnos por unidad), la distribución del profesorado (en centros, según niveles y según titularidad de los centros) y el tipo de oferta educativa de un territorio determinado (altamente diversificada o concentrada tan sólo en las enseñanzas obligatorias). Estas variables de oferta educativa son claramente institucionales, puesto que derivan de una opción política para implementar un determinado diseño institucional.

Junto a la decisión de creación de estructuras educativas y su distribución territorial, uno de los principales elementos político-institucionales conexos es la determinación del sistema de planificación del acceso escolar, así como la determinación de las posibilidades de diversificación educativa sobre un territorio.

En general, existe un consenso creciente alrededor del hecho de que *“the social construction of political boundaries profoundly affects the demographic composition of these constructed units”* (Bischoff, 2008:183). Es decir, el repartimiento de recursos, alumnos o instituciones educativas, afecta profundamente a la distribución y resultados del alumnado, a la vez que ofrecen potentes incentivos o restricciones al comportamiento estratégico de las familias (Alegre Canosa et al., 2009; M. À. Alegre y Fundació Jaume Bofill, 2010). En relación con la distribución de los equipamientos públicos, la política de gasto educativo del *Departament* históricamente se ha basado en la aplicación del criterio universal de asignación de recursos en función de la demografía escolar, en base al alumnado inscrito (o potencialmente inscrito) en los diferentes centros, obviando otras variables que no estén relacionadas con la demografía escolar. En este sentido, el territorio ha sido un factor que sólo se ha tenido en cuenta para equilibrar y racionalizar el gasto educativo (J. Subirats, 2004) sin contemplar diferencias relevantes en relación con situaciones territoriales especialmente conflictivas<sup>177</sup>. Como regla general, y para el caso catalán, la asignación de recursos humanos y materiales en el

---

<sup>177</sup> Es el mismo principio general para el Estado francés pero, sin embargo, las *Zones d'Éducation Prioritaire* (ZEP) y otros mecanismos parecidos, comienzan a quebrar esta lógica no escrita de una asignación de recursos y capacidades iguales a todos sin importar el factor territorial.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

sistema de enseñanza general responde como criterio ordinario a un sistema de asignación normativa, basado en la igualdad de acceso de la población efectivamente escolarizada. De esta forma, la creación de un centro público, la apertura o cierre de una línea, las ratios alumno-profesor, las asignaciones de profesorado a cada centro público, el cálculo de los conciertos educativos en los centros privados, o las inversiones en equipamientos y servicios intentan garantizar las mismas condiciones de escolarización para toda la población.

Sin embargo, un estudio de Bonal, Rambla y Ajenjo (2004) sobre las desigualdades territoriales de la educación establece diferentes regímenes educativos en función de criterios político-institucionales, aunque a nivel comarcal. Estos autores parten de la idea de que el sector público es decisivo para el equilibrio territorial y generan a partir de este criterio una tipología basada en la diversificación territorial existente y en una configuración institucional específica (Bonal, Rambla et al., 2004). Este proceso también es analizado por Albaigés (2012), cuando analiza lo que él denomina la *“centralitat territorial del municipi”*. Según él, *“hi ha municipis que adquireixen un paper geopolític central i que proveeixen de serveis a la població d’altres municipis de l’entorn, que actuen com a perifèria”* (Albaigés, 2012:32), pero el autor lo achaca a una acción/omisión deliberada de los municipios. Es decir, considera que el papel central del territorio se consigue a partir de la voluntad política autónoma del municipio. Por el contrario en este trabajo considero que se trata de un proceso deliberado y fundamentado en variables político-institucionales, donde factores como el punto de partida o las variables de relación institucional pesan más que la simple voluntad municipal.

Efectivamente, la asignación de recursos educativos públicos no rige por criterios “de mercado” ni de competición política, puesto que ello implicaría las imperfecciones asociadas a las externalidades, la información imperfecta y asimétrica y la competencia imperfecta, que no se corresponden con el criterio de un servicio público que se basa en la igualdad (Bonal, Rambla et al., 2004; Calero Martínez, 1993). Sin embargo, la acción político-institucional tiene efectos muy relevantes en la configuración de la prestación



del servicio educativo, puesto que altera las condiciones de acceso y disfrute del servicio en un territorio determinado y, potencialmente, puede introducir desigualdades o inequidades. Este parece un indicador fundamental, puesto que si el desarrollo de las principales políticas educativas locales se puede identificar un patrón de homogeneidad, tendente a la igualdad como el que acabo de enunciar, nos encontraremos de nuevo ante la posibilidad de que sea efectivamente el centro político el que dirige/pilota el despliegue de la capacidad educativa de los municipios. En otras palabras, si en la implementación de las políticas locales encontramos patrones de uniformidad, entonces lógicamente podemos establecer una cierta dirección del conjunto.

#### **3.3.3.3 Determinantes del diseño institucional.**

Finalmente otro conjunto de variables político-institucionales fundamentales son las relacionadas con los determinantes del diseño institucional. Así desde este punto de vista, la municipalización de la educación catalana, francesa y americana –siendo muy distintas- nos ofrecen dos modelos claros de diseño institucional. Siguiendo de nuevo a Marks y Hooghe podemos establecer a qué tipo de diseño pertenecen estos modelos. La municipalización catalana (y francesa en menor medida) ha pasado por aglutinar políticas y servicios alrededor de los gobiernos locales tal y como se han diseñado originalmente. Es decir, se ha municipalizado la educación en entes territoriales, más que sectoriales (se crean con criterios territoriales), con capacidades de tendencia generalista (los municipios se ocupa tanto de la educación en sentido clásico como todos aquellos aspectos que la rodean del “otro tiempo educativo”), y con un diseño institucional con tendencia a la estabilidad. Por otra parte, los *School Districts* americanos son más sectoriales que territoriales (se crean en función de la necesidad educativa), tienen un contenido específico, son descentralizados pero con una arquitectura institucional que garantiza su duración en el tiempo pero también su adaptabilidad.

### 3. Municipalización educativa en perspectiva comparada

Las instituciones educativas americanas se corresponden *grosso modo* con la tipología II de Hooghe y Marks. Por otro lado, los municipios catalanes se podrían clasificar con la tipología I, puesto que comparten competencias en un entorno institucionalmente muy poblado pero limitado en el número y extensión y de vocación generalista. Si establecemos una comparación de las variables más relevantes que se han ido tratando, podemos hallar algunas pistas de análisis del espacio para el gobierno local en la política educativa y su corresponsabilidad, así como sus limitaciones. Bonal y Albaigés (2010), parten de la base de que en función del diseño institucional de los espacios de corresponsabilización educativa, las posibilidades de acción son unas u otras. En este sentido, he complementado las variables que estos autores identifican con las variables de diseño institucional que se pueden extraer del marco teórico y del marco de la prestación del servicio educativo en el nivel local. Así, destaco hasta diecinueve elementos que son relevantes para el análisis del diseño institucional:

Tabla 3.4. Principales variables de análisis institucional comparado USA-Catalunya-Francia.

Variable	Descripción de la variable	School Districts EUA	Capacidad educativa catalana de los gobiernos locales y franceses
Concepto de lo local en educación	Significación desde un punto de vista político del territorio local en materia educativa	Fuerte: unidad de decisión política	Débil: mapa territorial y administrativo
Posición constitucional de los gobiernos locales	Peso de los gobiernos locales en los textos constitucionales y grado de detalle de la regulación	Fuerte en las constituciones estatales	Alto, pero generalista
Origen institucional de la prestación del servicio educativo	Concepto de diseño institucional de partida, o aproximación histórica al proceso de municipalización educativa	Tradicional (bottom-up)	Deseo político (top-down)
Relaciones entre administraciones	Naturaleza de las relaciones intergubernamentales de los municipios	Básicamente económicas y de resultado. Horizontalidad. Autonomía	Dependencia (jerarquía) y colaboración. Conflictual.
Superposición territorial con otros niveles de gobierno	Administraciones participantes en la prestación del servicio educativo.	Baja (prácticamente inexistente)	Elevada
Ámbitos competenciales del gobierno local en educación	Capacidad legal de actuación de los gobiernos locales	Claros y con un grado elevado de autonomía.	Difuso y complementario de otros niveles.
Autonomía de gestión	Capacidad de gestión de los recursos educativos del territorio	Muy elevada.	Media
Autonomía de decisión	Capacidad de decisión sobre el destino de los recursos educativos del territorio	Muy elevada.	Débil.
Capacidad económica	Origen y capacidad financiera de las unidades locales en materia educativa	En función de los impuestos locales y las compensaciones de los Estados	Débil y dependiente de otras administraciones
Asignación de recursos (económicos y materiales)	Criterio básico de asignación de recursos en política educativa	Autónoma	Criterios universales y de igualdad
Liderazgo institucional	Capacidad del gobierno local de actuar en educación de forma autónoma	Práctica autonomía del "Board".	Dependiente del <i>Department</i> y de la comisión mixta
Dirección del proceso de municipalización	Capacidad de iniciación política de las relaciones para la implementación de políticas públicas	Autónomo	Sometido a jerarquía y autorización
Diversidad institucional interna.	Grado de diferenciación interno de las instituciones educativas de titularidad local	Elevada	Baja
Potencial reproducción de las desigualdades educativas	Efecto de concentración de las desigualdades a partir del diseño general.	Elevada	Baja
Tipo de legitimidad del territorio	El papel del territorio y del entorno en la prestación educativa local	Directa de los ciudadanos (democrática).	Indirecta, administrativa.
Transparencia en la toma de decisiones	Capacidad de control de la actividad de las instituciones educativas locales	Teóricamente elevada	Baja.
Objetivos del gobierno local	Metas de los gobiernos locales en la prestación educativa	Prestar el servicio educativo	Difusos, de colaboración con la administración
Relación con el territorio y el entorno	Grado de imbricación de las instituciones locales educativas con su entorno	Intensa	Indirecta

Fuente: elaboración propia a partir de la adaptación y mejora de Bonal y Albaigés 2010.

El resumen de las variables anteriores destaca que en un entorno institucional poco propicio al papel de los gobiernos locales en educación, parece difícil encajar cualquier actividad educativa puramente municipal. En un espacio con relaciones potencialmente conflictuales, compartido por muchas administraciones pero donde una es preponderante, con ámbitos competenciales difusos y poco claros, débil autonomía de gestión, decisión y económica...

Parece también fundamental la dirección del proceso. El caso americano es claramente un proceso "bottom-up", donde las unidades de base toman la iniciativa institucional y consolidan su espacio desde abajo. La construcción institucional catalana parto de la hipótesis de que es marcadamente "top-down", de forma que es un proceso pilotado por y desde el "centro" político, con todas las debilidades que ello comporta. La primera, no saber cuál va ser el encaje por parte del territorio de una nueva institución o capacidad educativa; segunda, que esté sujeta a la voluntad política "del centro", si no se consolida; y tercera, si se crea una unidad política sin competencias ni legitimidad clara, otras instituciones más bien preparadas serán un obstáculo para su consolidación. Además, desde un punto de vista teórico, la municipalización educativa se construye más como "corresponsabilidad" que como descentralización efectiva. La descentralización implica descender competencias, capacidades y recursos al territorio. La corresponsabilidad o municipalización es un grado intermedio entre la descentralización y la desconcentración. El problema es que la corresponsabilidad educativa había sido hasta el momento cosa de dos: *Departament* y los centros educativos (Benito y González Balletbó, 2006), mientras que en los últimos años se ha querido invitar a un tercer actor a la mesa: los gobiernos locales. Así, una vez más, observamos cómo se incardina una estructura institucional en un espacio ya (firmemente) ocupado y, por lo tanto, potencialmente adverso.

Como en el caso americano, o se dota de capacidad política a la nueva unidad educativa, o bien se propone su inserción en una estructura administrativa desconcentrada ya existente. Los entes locales son instituciones políticas, por tanto, cualquier transferencia de capacidades debe redundar en un incremento de su cuota de

intervención política, en su cuota competencial. Entonces, una descentralización educativa tiene sentido si los municipios obtienen una mayor capacidad de intervención en la escuela (Riba, 2004), y no si no la tienen. En consecuencia, mientras no se resuelvan las tensiones institucionales comentadas, constato que todavía pervive un marco educativo que mantiene a los gobiernos locales en un papel claramente de acompañamiento o complementario. Para conseguir una verdadera descentralización o corresponsabilización de los entes locales en materia educativa en este marco, sería necesario construir instituciones fuertes, estables y con competencias y funciones detalladas (tendientes al tipo I de Hooghe y Marks). Y ello sea posiblemente más importante cuando la institución que se está creando es de una orientación distinta a la de la lógica de conjunto del sistema. En los sistemas catalán y francés se intenta la municipalización de la política educativa, pero en contra de su provisión “naturalmente” centralizada. La corresponsabilidad o municipalización se para allí donde empieza el núcleo del poder del *Departament*: la administración pivotal del servicio público educativo, para fomentar la igualdad y la cohesión, no duda en ejercer un rol de guardián último del modelo y de garante de sus esencias.

Una institución es un conjunto relativamente duradero de normas y prácticas organizadas, insertadas en estructuras y recursos que dibujan un determinado sentido, resistente a los cambios y las preferencias de los individuos y las cambiantes circunstancias del entorno (March y Olsen, 1984; March y Olsen, 1990a). El caso de las escuelas americanas es perfecto para comprender esta realidad. En cambio, en el entorno multinivel catalán o francés, cualquier construcción institucional estructuralmente débil está condenada a sufrir las tensiones de un entorno político-institucional adverso. Tanto, que la presión competitiva de instituciones más consolidadas, la voluntad política, así como la “lógica estructural” del sistema, acaban por imponer una determinada orientación institucional.

## BLOQUE 2. Interdependencias institucionales: alcance y naturaleza.

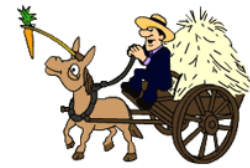
*P3: la prestación de políticas públicas educativas de los municipios se puede trazar siguiendo las relaciones intergubernamentales que establecen.*

*P4: los instrumentos de implementación de las relaciones caracterizan y limitan el alcance del cambio institucional en función del actor predominante.*

*P5: los determinantes de las relaciones intergubernamentales en materia educativa no son políticos sino técnicos; y los municipios con más capacidad institucional de base acumulan más posibilidades de evolución institucional y adquisición de capacidades educativas.*



## 4. Los instrumentos y cambio. Una metodología cuantitativa.



**Carrot**, sb. Add: 1. a. fig:  
With allusion to the proverbial method of tempting a donkey to move by dangling a carrot before it. An enticement, a promised or expected reward; frequently contrasted with "stick" (=punishment) as the alternative."

*Supplement to the Oxford English Dictionary*

La hipótesis central de esta tesis se esfuerza en demostrar que el hecho de generar relaciones intergubernamentales implica poder acceder a capacidades políticas que, de otra forma, no se podrían conseguir. Ello implica que el cambio y la evolución institucional de los gobiernos locales se pueden explicar en función el grado de intensidad relacional con el centro político. Se trata de analizar el proceso de capacitación educativa de los municipios, explicitando sus dinámicas. Así, el objeto que vehicula todo el análisis empírico de la tesis son los instrumentos de relación en pie de igualdad que se establecen entre gobiernos locales y centro político: los convenios de colaboración y los *contrats*.

El modelo napoleónico de gobierno local es un excelente punto de partida para un análisis sistémico de la evolución institucional. Tanto en Francia como en España los gobiernos locales están institucionalmente predeterminados por un marco jurídico-político que es *esencialmente* el mismo para todos ellos. Además la estabilidad temporal de esta configuración institucional permite trabajar con períodos que garantizan la persistencia institucional. Es decir, el marco jurídico e institucional no presenta alteraciones significativas<sup>178</sup>. Como es evidente, éste es un factor determinante en el análisis que, además, permite enriquecerlo de forma exponencial. Trabajamos con un

---

<sup>178</sup> No nos encontramos ante momentos específicos que son claves para comprender determinados diseños institucionales y cambios o adaptaciones: transiciones a la democracia, golpes de estado, independencias (Linz y Stepan, 1996; Rokkan, Flora, Kuhnle, y Urwin, 1999; Tilly, 2004)



número elevado de casos que están todos sujetos a las mismas normas y reglas, bajo un marco de estabilidad sistémica e institucional, con las mismas competencias de base<sup>179</sup>, pero que disfrutaran de una autonomía política y de gestión que permite la aparente diversidad y singularización. Precisamente la multiplicación de los actores presentes en un sector, la creciente necesidad de coordinación y los problemas de gestión que ello representa, han hecho surgir con fuerza todas las aproximaciones basadas en una gobernanza negociada (Lascoumes y Le Galès, 2004a). En este marco las políticas públicas son menos jerárquicas, menos organizadas en el seno de los grupos de interés estructurados, elementos que corren el riesgo de estar “escondiendo” las relaciones de poder, la legitimidad de las actuaciones y las desigualdades que se generan.

Así, tomo la aproximación por los instrumentos de políticas públicas como fundamento de la construcción empírica de la tesis. Como detallaré posteriormente, he construido hasta tres bases de datos distintas que tienen en común que han sido generadas a partir de los instrumentos que vehiculan las relaciones entre niveles de gobierno. El punto de partida del análisis es, pues, la relación política institucionalizada en forma de acuerdo político. La forma que toma mayoritariamente esta relación es el convenio, o contrato para la realidad francesa<sup>180</sup>. Este instrumento es fundamental en las relaciones educativas, puesto que mediante su establecimiento se implementan la mayoría de políticas que se atribuyen al gobierno local en materia educativa.

Como ya he detallado, hasta el presente se han privilegiado los estudios basados en unos pocos casos en profundidad, o en comparaciones en base a observaciones generales. Esta realidad probablemente se deba a las dificultades que representa la obtención de datos fiables y robustos de un universo que es muy amplio y relativamente heterogéneo. En este sentido, la cuantificación a partir de los instrumentos de políticas públicas presenta muchas ventajas puesto que genera bases

---

<sup>179</sup> Excepto el caso de Barcelona, que es algo más complejo, como se verá más adelante.

<sup>180</sup> Como he destacado anteriormente, el *Departament d'Ensenyament* se relaciona fundamentalmente con otros niveles de gobierno a través del instrumento convenio, formando parte de tan sólo un consorcio y de ninguna fundación o empresa pública.

de datos institucionales que permiten trazar empíricamente el cambio. Como destacan Halpern y Le Galès (2011), se trata de analizar “la sedimentación de los instrumentos” en un sector político concreto mediante la construcción de bancos de datos:

*“L’analyse (...) repose donc sur deux unités d’analyse, l’instrument d’une part, le secteur de politique publique d’autre part, dont l’articulation permet de borner le domaine au sein duquel les données sont rassemblées. (...) les instruments constituent un type particulier d’institutions, qui contraignent l’évolution des comportements et des représentations des acteurs ; leur choix n’est ni neutre, ni systématique, et ils produisent des effets structurants à long terme.”* (Halpern y Le Galès, 2011:56).

La principal aportación metodológica de la tesis se basa en demostrar la utilidad del proceso de recogida de datos, su tratamiento y su posterior análisis. Los datos recogidos y depurados permiten construir toda la argumentación de base de la tesis y permiten un análisis dinámico de las relaciones y un posterior análisis de la situación, de “foto fija” o “resultado” hasta 2010. Para ello, es necesaria una breve consideración respecto de la teoría de los instrumentos de las políticas públicas, específicamente de los convenios y de sus efectos, para comprender mejor la metodología de la recogida de datos que detallo posteriormente.

Esta sección se divide en tres apartados. En primer lugar, hago un breve repaso de la teoría de los instrumentos de políticas públicas y su papel como agentes mediadores del cambio institucional. En segundo lugar, detallaré la metodología utilizada para la recogida de los datos, la sistemática empleada para la ordenación y agregación de las diferentes variables, así como sus transformaciones básicas. También incluyo una descripción básica de las variables que conforman las bases de datos y un esbozo de la estructura de los análisis estadísticos que realizo en la parte empírica de la tesis. En tercer lugar, analizo, también brevemente, el diseño legal-institucional de los convenios y los contratos franceses, para mostrar hasta qué punto son dúctiles y maleables, y si expresan o no acuerdos libremente celebrados entre las partes.

#### **4.1 Los instrumentos de políticas públicas como vehículos del cambio institucional.**

La cuestión del análisis de los instrumentos de las políticas públicas ha explotado en paralelo con los paradigmas de la gobernanza y del “vaciado del estado” (Castles, 2007; Jordan et al., 2005; J. Loughlin, 2007a; Pierre y Peters, 2000; R. A. W. Rhodes, 1994; R. A. W. Rhodes, 1994). Buena parte de la literatura ha destacado que las mutaciones en el ejercicio del poder han tenido como efecto “colateral” un cambio también en las formas de relacionarse entre niveles de gobierno, donde se presume un paso de instrumentos mucho más basados en la jerarquía a instrumentos menos coercitivos y más basados en el acuerdo y la negociación. Bajo este supuesto, el debate se encuentra en determinar si el control y la jerarquía han desaparecido, o han mutado, como presupone toda una vertiente relacionada con la gobernanza. Sin embargo, existen otras corrientes que destacan que, en realidad, lo que se produce es una reconfiguración de la fuerza del Estado, y que éste no desaparece en absoluto.

Así pues, un examen de la literatura que ha tratado estos temas permitirá un análisis acurado del instrumento convenio y *contrat* que son los dos elementos sobre los que pivota todo el análisis empírico posterior. Su estudio me permite situarme en un punto intermedio entre lo macro (las estructuras del Estado o las decisiones en abstracto) y lo micro (el uso que hacen los *street-level bureaucrats* o los *implementation gaps* de los programas centrales), que permite trazar de forma empírica el cambio institucional.

##### **4.1.1 El concepto de instrumentos de políticas públicas.**

La importancia político-institucional de los instrumentos radica en que son el elemento que permite que la política pública (*policy*) despliegue sus efectos sobre la realidad. Los instrumentos son pues todas aquellas disposiciones, normas o elementos que se encargan de trasladar, traducir y adaptar la decisión política a la realidad social.

En otras palabras: *“The instrumental approach can be reduced to a (constitutive) metaphor which combines questions concerning the conversion of policy inventions to administrative actions”* (de Bruijn y Hufen, 1998:11), y específicamente *“Public policy instruments are the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect social change”* (Bemelmans-Vidéc, 1998:3).

Siguiendo esta lógica, la elección de unos instrumentos u otros para trasladar la decisión política representa un momento político fundamental. La decisión ya está tomada y es necesario pensar en cómo se va a implementar. Generalmente, los decisores políticos disponen de una variedad de formas para efectuar la traslación de la decisión y, por consiguiente, la elección del instrumento es una elección de marcado carácter político. Además, puede representar adaptaciones e incluso modificaciones de la decisión original (Lascoumes y Le Galès, 2004a; Lascoumes y Simard, 2011; Peters y van Nispen, 1998a). Resumidamente: *“The central assumption of the instrumental approach is that different types of instruments individually structure policy activities as well as evoke problems and produce different effects”* (de Bruijn y HUFen, 1998) 15.

Hasta hace relativamente poco tiempo este proceso se había considerado como un mero trámite tecnocrático: la decisión era lo importante y se prestaba poca atención a la forma en que ésta se aplicaba. Sin embargo, trabajos relacionados con la implementación de las políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1984), de las dificultades de la decisión (Lindblom, 1959; Simon, 1997) o del papel de las burocracias (Aberbach et al., 1981), abrieron nuevos campos de estudio que desembocaron también en el estudio de las formas en como los gobiernos trasladaban sus decisiones a la realidad que pretendía cambiar. Y el estudio de las formas en que los gobiernos implementan la decisión se extendió, en un primer momento, por el Reino Unido (Hood, 1986), los Estados Unidos (Bemelmans-Vidéc, Rist, y Vedung, 1998; Peters y van Nispen, 1998b) y posteriormente en Europa continental (Hayward y Page, 1985; Jordan et al., 2005; Lascoumes y Le Galès, 2004a; Lascoumes y Le Galès, 2004b). Es destacable, sin embargo, que esta aproximación pro los instrumentos no ha tenido

demasiado arraigo en España o Catalunya, a excepción de algunos trabajos de Jacint Jordana sobre la política de telecomunicaciones y las formas de regulación independientes del Estado (J. Jordana, 2002; J. Jordana y Levi-Faur, 2004), o el capítulo dedicado a los convenios entre el Estado y las CCAA de Lourdes López Nieto (López Nieto, 2006a).

Definir qué es un instrumento de política pública no es una cuestión pacífica. Sin embargo, parece claro que es a la vez un objeto (institución) y una recurso/actividad política a disposición de los gobernantes (de Bruijn y Hufen, 1998). Por objeto se entiende generalmente que toma una forma institucionalizada y legalmente aceptada, puede ser: forma de ley, de norma administrativa, de decisión ejecutiva, de impuesto o de exención, de transmisión de valores e ideas... Y los instrumentos como recurso/actividad se refieren a la capacidad que tienen, en tanto que objetos institucionales, de incidir y afectar por ellos mismos en los procesos políticos. Esta doble dimensión ha sido acogida con entusiasmo desde la sociología política francesa, puesto que Lascoumes y Le Galès (2004) han adaptado esta corriente hasta el punto de considerar que la instrumentación de la acción pública consiste en: *“l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale”* (Lascoumes y Le Galès, 2004a:12). Los mismos autores definen los instrumentos de las políticas públicas como *“un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur”* (Lascoumes y Le Galès, 2004a:13). En este sentido, se amplía la concepción del estudio de los instrumentos hasta comprender los efectos propios que estos pueden generar cuando se usan con un determinado sentido y finalidad.

A un nivel mayor de abstracción, Peter Hall fue el primer autor que detalló las diferentes dimensiones de los procesos del cambio institucional en las políticas públicas, que destacó en tres elementos: los objetivos del cambio, los instrumentos

movilizados para llevarlo a cabo y el paradigma en el cual se inscriben los cambios (P. G. Hall, 1986). Así, el autor destaca que los instrumentos son también, junto con las ideas que los justifican y los objetivos a conseguir, elementos fundamentales del cambio institucional en las políticas públicas.

Una vez destacada su importancia como vehículos del cambio, Christopher Hood, que todavía es punto de referencia obligado, fue el primero en desarrollar una perspectiva analítica, rigurosa y sistemática, basada en las teorías de la implementación de las políticas públicas<sup>181</sup> (Lascoumes y Le Galès, 2004c). Hood destaca cuatro elementos fundamentales -en términos de recursos (instrumentos)- para poder considerar al gobierno, precisamente como tal, como gobierno (Hood, 1986:4):

1. **Nodalidad:** entendida como la capacidad de ser el centro de las redes de información y decisión. Se trataría de reconocer una capacidad pivotal del gobierno en todos los asuntos, el hecho de ser *partenaire* casi obligado en la toma de cualquier decisión relativa al sector que se trate<sup>182</sup>.
2. **Recursos financieros:** capacidad económica o capacidad de generar materia fungible e intercambiable por dinero.
3. **Autoridad:** definida en términos de capacidad coercitiva y legitimación para ejercerla.
4. **Organización:** la posesión de capacidad de acción directa mediante la posesión de un conjunto de recursos personales y materiales que le permita actuar en cualquier momento, generalmente la administración.

Estas son, pues, las cuatro grandes características intrínsecas al gobierno y que le permiten desplegar sus propios instrumentos para conseguir sus objetivos. Aplicadas estas características a la política educativa y a los dos niveles de gobierno estudiados

---

<sup>181</sup> Hood subraya que para saber exactamente lo que hace un gobierno hay tres respuestas posibles: estudiar lo que ocurre “dentro” de los gobiernos con la toma de decisiones (“how decisions are made”), estudiar en que se ocupan los gobiernos (estudios de agenda política) y, finalmente, describir los instrumentos que usan para conseguir los objetivos.

<sup>182</sup> Hood lo compara con “ser la Roma a la que llevan todos los caminos”.

en esta tesis, no es complicado concluir que los gobiernos locales apenas contienen ninguna de las características anteriores. Probablemente, ninguna de las características definitorias de un gobierno, y que legitiman su actuación mediante los instrumentos, se cumpla en el sector educativo y para los gobiernos locales. Éstos no son un punto nodal de las redes de información y decisión para el sector de la política (sí pueden ser un actor destacado en la provisión de información sobre el terreno, pero no son determinantes en la toma de decisiones); su capacidad financiera es escasa y limitada; su capacidad coercitiva y de imponer determinadas visiones en la política educativa está también muy limitada a las pocas competencias que ostentan; finalmente, los recursos propios destinados a la educación están muy condicionados por el tipo de instituciones educativas presentes en el territorio municipal, y en general son escasos.

Esta realidad apunta de nuevo hacia la necesidad de relativizar la capacidad de los gobiernos locales de prestar sus propias políticas educativas. Sin capacidad legal, sin capacidad fiscal y sin los recursos (instrumentos) propios de “un gobierno”, ¿es posible hablar de políticas educativas municipales?

#### **4.1.2 La clasificación de los instrumentos.**

Para implementar las decisiones era tan sólo una cuestión técnica, administrativa, de gestión y no política. Sin embargo, numerosos estudios se han preocupado de demostrar todo lo contrario (Bemelmans-Videc et al., 1998; Créspey, 2008; Hood y Margetts, 2007; Howlett, 2009; Lascoumes y Le Galès, 2004c; Peters y van Nispen, 1998b; Peters, 2000b). La elección de un instrumento u otro es, en sí misma, una elección política: los instrumentos están cargados de valores, de ideas, de formas de concebir la relación entre gobierno y gobernado (o entre gobiernos para las relaciones intergubernamentales), de maneras de dar cumplimiento a los objetivos marcados por

la decisión política<sup>183</sup>. Todo gobierno dispone de un conjunto de instrumentos a su disposición para modificar su entorno y corregir los problemas sociales detectados.

Sin embargo, los criterios de elección no son neutros y generalmente dependen de tres factores: la disponibilidad del instrumento, los objetivos a conseguir y las preferencias políticas (Hayward y Page, 1985). Por disponibilidad se entiende la previsión legal de la existencia del instrumento; por los objetivos se entiende la adecuación entre los medios y los objetivos de la política; y finalmente, la preferencia expresada en términos de privilegiar por intereses políticos unos medios a otros (más o menos jerárquicos, más o menos obligatorios...). Así pues, la selección de un instrumento en detrimento de otros representa uno de los más relevantes aspectos de una planificación estratégica (Vedung, 1998), o al menos, se puede asegurar que forman parte importante de la expresión de la voluntad política.

Después de la conceptualización de los instrumentos y los elementos que afectan a su elección, la literatura se ha encargado de realizar algunas clasificaciones de los mismos. Algunas han sido tan casuísticas que la mayoría no respetaban los dos grandes principios de toda clasificación: exhaustividad y mutua exclusión. Sin embargo, la primera gran clasificación que cumple estos criterios es la que distingue entre tres grandes tipos de instrumentos: *carrots, sticks and sermons* (Vedung, 1998) 29. Esta distinción es relevante -y transparente- puesto que engloba, efectivamente, las tres grandes formas posibles de actuación de un instrumento de política pública: puede ser una zanahoria, puede ser un palo o puede ser un sermón informativo y se enmarcan en un continuum imaginario en función del grado de coerción utilizado:

1. El palo (*stick*) se identifica con una noción fuerte de gobierno, una noción estrechamente vinculada a la regulación: normas, directivas...pero no sólo. El elemento clave en este tipo de instrumentos se encuentra en la relación de

---

<sup>183</sup> No es lo mismo promover una determinada conducta a través de la incitación fiscal (deducciones impositivas, desgravaciones, exenciones, gravámenes...) que mediante la sanción (económica o administrativa) por efectuar determinados actos establecidos como no deseados.



naturaleza autoritaria, que obliga a los sujetos del instrumento a actuar o no actuar de determinada manera. No existe libertad de opción, optar por no seguir las indicaciones puede significar el ejercicio del poder y la coerción político-administrativos.

2. La zanahoria (*carrot*) suele relacionarse con aquellos instrumentos de tipo económico, puesto que se trata de facilitar o dificultar una determinada política pública. Sin embargo, el elemento clave es que no existe coerción directa: la relación no es autoritaria puesto que siempre existe la libertad de acogerse al instrumento, y por lo tanto a la política pública, o no hacerlo. En un sentido amplio encontramos aquí becas, ayudas, impuestos favorables o lo contrario, impuestos especiales, tasas específicas... No se prohíben o determinan actuaciones, sino que se fomentan o restringen en función de la voluntad del centro político.
3. Los sermones o información (*sermon*) es una suerte de concienciación mediante el uso de la información y del conocimiento para empujar a las personas u organizaciones a actuar de una determinada manera, o no hacerlo. En este instrumento la coerción no se ejerce en su grado más débil: juega a la predisposición mental y la difusión de "buenas ideas". El uso de la información y su presentación en un determinado sentido justifica determinadas conductas y actuaciones, restringiendo otras. Este punto ha sido ampliamente tratado en los estudios relacionados con el *framing* y la *agenda-setting*, el encuadre de las noticias y la información como factores fundamentales para justificar, reforzar, impedir o negar el cambio (F. R. Baumgartner et al., 2008; F. R. Baumgartner y Jones, 2009; Kingdon, 1995; Lakoff, 2008; Palau et al., 2011).

Partiendo de la configuración de los instrumentos en función de su coerción, se ha constatado la emergencia de cambios en los usos de los instrumentos, pasando de usos más jerárquicos a usos más horizontales y de coordinación, menos coercitivos (Hayward y Page, 1985; Hood y Margetts, 2007; Kassim y Le Galès, 2010; Lascoumes y

Le Galès, 2004c; Le Galès, 2003). Así pues, una caracterización más fina necesita incorporar aspectos más políticos y de legitimidad del gobierno que utiliza el instrumento para poder precisar mejor los grandes tipos de herramientas. En este sentido, la aportación más relevante es la de Lascoumes y Le Galès (2004) que aúna coerción, relación política y tipo de legitimidad:

Tabla 4.1: Instrumentos de políticas públicas según su relación política y legitimidad

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Économique et fiscal	État producteur de richesse, État redistributeur	Recherche d'une utilité collective. Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards. <i>Best Practices</i>	Ajustements au sein de la société civile. Mécanismes de concurrence	Mixte: scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence pression des mécanismes de marché

Fuente : (Lascoumes y Le Galès, 2004c:361)

Esta clasificación se puede subdividir a su vez en dos grandes grupos: los “viejos instrumentos” y los “nuevos instrumentos”. Las dos primeras tipologías se corresponden con aquellos instrumentos que se han considerado “clásicos” de los gobiernos<sup>184</sup>. Las tres siguientes categorías de instrumentos tienen en común la voluntad de mostrar formas de regulación públicas menos limitadoras (Lascoumes y Le Galès, 2004c). En concreto: “(...) ils proposent d'organiser des rapports politiques différents, basés sur la communication et la concertation, et renouvellent aussi les fondements de la légitimité” (Lascoumes y Le Galès, 2004c:362). Así pues, los convenios y los *Contrats Éducatifs Locaux* son, en teoría, instrumentos que lo que buscan es la actuación mediante la incitación, mediante la convicción de que actuar en un sentido u otro es positivo *per se*. Conseguir firmar convenios y CEL tiene un interés evidente: otorga

<sup>184</sup> Explicitan la posición dominante del gobierno ante los gobernados u otras instituciones mediante el uso de la coerción

capacidades de actuación para aquellos municipios que se acojan. La zanahoria en este caso es la prestación de un servicio juzgado como importante para el gobierno local, pero sobretodo juzgado como importante para el centro político que es quien ofrece la recompensa a través de otorgar la capacidad de intervención al gobierno local.

La cuestión radica pues en determinar cómo funcionan realmente estos nuevos instrumentos en el marco de la política educativa de forma agregada. Estos nuevos métodos “enmascaran” el ejercicio del poder, así que una visión detallada puede reflejar que, en realidad, todavía expresan ampliamente el poder del centro político. El poder expresado en forma de control y en forma de limitación, de facto de la autonomía local.

#### **4.1.3 Nuevos instrumentos, nuevas formas de control.**

Sin considerar la coerción directa como elemento de colaboración interinstitucional, por razones evidentes, se debe establecer un nuevo análisis operativo de estas relaciones para poder definir las de forma más apropiada. Las manifestaciones de estas tendencias cooperativas son muy variadas pero he seleccionado tan sólo la cooperación en términos de igualdad. La cooperación entre los gobiernos se articula en términos de igualdad si ninguno de ellos mantiene una posición teórica de dirección o dominio en la configuración de la relación que los vincula, ya sea en su inicio o en su finalización. Así, las nuevas formas que pueden tomar estas relaciones ligan mejor con los conceptos de colaboración, impulso o dirección, entendidos como las nuevas articulaciones de poder. Sin embargo, el control es sinónimo de poder, y teniendo esto presente *“this elucidates the significant though often overlooked and blurred fact that the employment of policy instruments involves the wielding of political power. It also underscores the fact that power is much more than the use of brute force”* (Vedung, 1998:29).

En este sentido, el paso del gobierno a la gobernanza habría implicado también un cambio en la orientación de los instrumentos de políticas públicas: *“the governance*

*literature argues that 'new' instruments have become much more widespread (...). Crucially, these are assumed to allow social actors more freedom to coordinate amongst themselves in pursuit of societal goals, with far less (or even no) central government involvement"* (Jordan et al., 2005:478). Sin embargo, algunos analistas han considerado que lo que efectivamente ha cambiado son los instrumentos, mientras que los objetivos del gobierno central siguen siendo los mismos, así que lo que se produce en realidad es un cambio en las formas de control. Se pasa del clásico *command and control* (Peters, 2000b; Pierre y Peters, 2000) a instrumentos mucho más de tipo incitador y propulsor (*carrots and sermons*), pero que permiten no abandonar la función de vigilancia o inspección.

Además, el creciente escenario multinivel no hace más que interpretar gobierno y gobernanza como los dos extremos de un contínuum donde ambos conceptos ocupan los dos polos opuestos (el gobierno identificado como *strong center*; y la gobernanza como una red auto organizada de actores sociales que resisten al pilotaje del gobierno) (G. Stoker, 1998). En este sentido, la literatura politológica tiene una marcada tendencia a considerar el gobierno con "regulación" (burocracia, legislación, control), mientras que gobernanza se asemeja con el cumplimiento colaborativo de objetivos determinados colectivamente (Jordan et al., 2005).

Los convenios catalanes y los CEL son ejemplos perfectos de estos acuerdos negociados. Como veremos, se trata de instrumentos pensados como colaborativos, para firmar entre iguales y que permiten expresar el acuerdo de ambas partes sobre una determinada política o actividad. Sin embargo, "(...) *it has often been observed that high level government goals and implementation preferences are not random but rather tend to cluster over time into favored sets of ideas and instruments (...)*" (Howlett, 2009:76). En este sentido, el uso prácticamente exclusivo de los convenios como instrumento de relación parece prefigurar una elección deliberada y determinada, expresión también de un determinado contexto muy particular: el educativo. El uso intensivo de los convenios como principal elemento de colaboración entre la Generalitat y los gobiernos locales no parece, pues, fruto del azar. Al contrario, como veremos, las mismas ventajas que se le

suponen a un instrumento de colaboración que se configura a partir de la igualdad de las partes, cuando se estudia de forma agregada, genera una nueva percepción del mismo. Un análisis conjunto de los 6323 convenios que cubren la totalidad del periodo 199-2010, como veremos en los siguientes apartados, deja entrever una relación que no se establece en términos de igualdad y que prefigura más un contrato de adhesión que una verdadera negociación entre las partes.

El hecho de fomentar el uso de instrumentos “no coercitivos”, no impide que no cambie la naturaleza coercitiva y desigual de la relación entre niveles de gobierno y, por lo tanto, se puedan reproducir patrones de control y dirección casi jerárquicos. Como destaca Marcou (2007) *"Les relations entre les collectivités sont conditionnées par le cadre constitutionnel, les compétences attribuées, l'organisation administrative et l'organisation territoriale de l'Etat. Ces relations peuvent être analysées sur la base de trois modèles : la tutelle, la concurrence et la coopération"*.

Además de este control formal o tutela, los gobiernos centrales pueden también ejercer un control mediante estrategias mucho más informales y aparentemente cooperativas. Especialmente, se pueden destacar tres tipos de estrategias de control menos directo y coercitivo, que encajan perfectamente con un entorno gubernamental crecientemente multinivel:

1. Control del gasto y los ingresos locales, a través de transferencias finalistas y participación en impuestos no locales.
2. Control mediante los procesos administrativos y la regulación o prescripción sobre la forma de cómo se deben prestar determinados servicios públicos, o sobre cómo se deben ejercer determinadas funciones locales.
3. Control sobre el acceso de los gobiernos locales (individual y colectivamente) a los procesos de decisión estatales y la influencia que estos son capaces de llevar a cabo (establecimiento de mecanismos ex-ante y ex post, de colaboración entre niveles de gobierno para la toma de decisiones).

Las tres estrategias se cumplen en relación con las políticas educativas locales: una gran parte de los convenios firmados representa una transferencia finalista de recursos económicos sin posibilidad de adaptar su contenido, siendo una clara expresión de la dependencia local de recursos del centro político; la mayoría de servicios que se prestan localmente están determinados por circulares y normas del *Departament d'Ensenyament* que marcan claramente unos mínimos estándares homogéneos para la puesta en marcha de los servicios, siendo las guarderías públicas municipales el principal ejemplo<sup>185</sup>. Además, el acceso de los gobiernos locales al centro político está muy condicionado por el filtro que representan los servicios territoriales desconcentrados, así como la institucionalización de la comisión mixta *Departament d'Educació i Entitats Municipalistes*<sup>186</sup>. Ésta es desde 2005 el foro institucional donde se toman las decisiones relativas al gobierno local, desapoderando en parte a los municipios de la poca o mucha capacidad negociadora directa.

En definitiva el centro ejerce una intervención indirecta, y quizás es menos aparente, pero como se ha visto, el poder fiscal (el poder de gasto en educación) y la capacidad de imponer las bases del servicio (de la política educativa) son armas (instrumentos) poderosas que aún pertenecen a los centros políticos respectivos en su parte más sustantiva. Si a ello le sumamos el uso de herramientas teóricamente tipo *carrot* –o incitativas- ofrecidas a los municipios para poder acceder a mayores cotas de intervención educativa (proceso de capacitación), se dibuja un escenario que hace difícil la conceptualización de la autonomía local en educación, así como su capacidad autónoma de prestar políticas educativas sin la necesaria colaboración del centro político.

---

<sup>185</sup> A pesar de ser la institución educativa más municipal, las guarderías catalanas están reguladas exhaustivamente en: la *Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat* y en el *Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres*. Estas normativas prácticamente no dejan espacio a los gobiernos locales –ni los privados titulares de una guardería- para configurar de forma distinta el servicio. Las grandes decisiones del municipio suelen estar relacionadas con la ubicación y con el modo de gestión del servicio (directa o indirecta).

<sup>186</sup> ORDRE EDC/325/2005, d'11 de juliol, per la qual es crea la Comissió Mixta Departament d'Educació i Entitats Municipalistes.

#### 4.2 Metodología: obtención de datos y creación de las bases de datos.

Esta sección se dedica a la explicación de la metodología utilizada y la obtención de los datos. El principal trabajo empírico de la tesis pivota en dos elementos: los gobiernos locales y las relaciones que establecen con los respectivos centros políticos. A partir de la observación empírica de los gobiernos locales y sus interdependencias con el centro político educativo pretendo dar respuesta a la hipótesis principal de la tesis que relaciona las “interdependencias gubernamentales” (variable independiente, v.i) con la “capacitación institucional para la prestación de políticas educativas municipales” (variable dependiente, v.d). En esta relación asumo que el incremento de las primeras implica el incremento de las segundas: a mayores y más profundas interdependencias (v.i.) más capacidad institucional de gestionar políticas educativas consiguen los gobiernos locales en educación (v.d.). En el mismo sentido, la capacidad educativa local puede ser función directa del nivel o intensidad relacional (el grado de interdependencias establecidas) entre ambos niveles de gobierno.

Así pues, el primer elemento que necesitaba para conseguir indicadores claros del cambio y la evolución institucional era una sólida base empírica que permitiera a la vez trazar el sentido y naturaleza del cambio y su contenido de forma sistémica o ecológica<sup>187</sup>, para el conjunto de los gobiernos locales y del sistema educativo catalán.

---

<sup>187</sup> Por análisis ecológico entiendo la capacidad de analizar datos agregados que cubren un espacio territorial continuo y que se corresponden con los objetos de estudio. En este caso, mi objeto de estudio son los gobiernos locales y los datos de que dispongo son todos también de nivel municipal. Evito así todos los problemas derivados de la inferencia ecológica (Tam Chao y Mansky, 2008). La ventaja del trabajo ecológico es que puede tener implicaciones sistémicas, tal y como se demuestra en el trabajo de Singh, Tucker y Meinhard (1999). Estos autores destacan que el análisis ecológico institucional se define como aquellos trabajos que “han examinado sistemáticamente las tasas de fundación y desaparición de diferentes formas organizacionales en varias poblaciones” (Singh, Tucker, y Meinhard, 1999). Este estudio considera el cambio como algo exógeno a la institución, tal y como yo lo considero para este estudio también, y se preocupa de los efectos institucionales y contextuales que el cambio “desde fuera” provoca en el universo estudiado y considera la fecha de aparición y desaparición de las instituciones educativas a nivel municipal como un elemento fundamental para comprender el cambio institucional.

Una de las premisas era construir instrumentos analíticos que permitieran trazar el conjunto del cambio y no tener que trabajar con muestras o porciones de la realidad, que siempre conllevan un margen de error asociado y dificultan el proceso de diseño de la base de datos. Efectivamente, una de mis principales preocupaciones era ser capaz de trabajar con el universo de estudio al completo (gobiernos locales y sus relaciones cooperativas), para poder establecer una foto exacta de la realidad, así como trabajar con un espacio temporal acotado, preciso y que garantice un lapso temporal suficiente para analizar las dinámicas políticas (1999-2010).

La presente metodología de recogida de datos y su tratamiento posterior permite analizar también las políticas públicas que han sido efectivamente implementadas a partir de la relación cooperativa entre gobiernos locales y sus respectivos centros políticos. Así pues, descarto todas aquellas que sean fruto de la imposición coercitiva del centro, o fruto exclusivo de la autonomía municipal. De hecho, las principales políticas educativas -dichas municipales- se han implementado abrumadoramente a través de la firma de un convenio con la *Generalitat de Catalunya*, y responden, de hecho, a la implementación de programas diseñados por el centro político.

Los instrumentos son excelentes indicadores del cambio, puesto que permiten conseguir dos objetivos: por un lado, permiten trazar el movimiento del conjunto de un sector de políticas públicas en el tiempo (elemento dinámico) y, por otro lado, permiten comparar el volumen, la intensidad y el contenido de las relaciones con los gobiernos locales y sus efectos acumulados (elemento estático). El primer objetivo se consigue mediante la construcción de una base de datos a partir del vaciado de todos y cada uno de los convenios que llegaron a la asesoría jurídica del *Departament d'Ensenyament* desde 1999 y hasta 2010, con los requisitos que detallo en posteriores apartados. El segundo objetivo se consigue creando una base de datos que alcance a todos los municipios de un territorio determinado (en este caso Catalunya y Haute Garonne) y



añadiendo todas las variables que se consideren relevantes<sup>188</sup>. Una de las grandes ventajas de la aproximación por los instrumentos es que permiten fácilmente la comparación, tanto en el tiempo como en los objetos de las políticas públicas:

*“L’approche par les instruments constitue un excellent traceur de changement au-delà du volontarisme des acteurs et des rhétoriques politiques. (...) elle constitue une nouvelle perspective méthodologique pour l’étude de l’action publique et privilégie une entrée par l’observation et l’analyse de dimensions aussi discrètes que significatives. Elle incite à saisir l’action publique dans sa matérialité. Parmi les facteurs qui permettent de caractériser l’action publique, les instruments constituent une variable relativement indépendante (...) et explicative de l’action publique”* (Lascoumes y Simard, 2011:6).

Sin embargo, una aplicación empírica, extensa, amplia y numerosa de esta aproximación es una asignatura pendiente en el análisis de los instrumentos de políticas públicas *“(...) instrument-centered research has hitherto been limited in coverage and method, (and) remains largely unfulfilled”* (Kassim y Le Galès, 2010:1).

#### **4.2.1 Investigar sobre gobiernos locales, grandes N para grandes preguntas.**

El estudio de los gobiernos locales se había considerado siempre un tipo de estudio menor en el seno de la Ciencia Política. Del estudio del Estado (viejo institucionalismo) al estudio del comportamiento de los actores (conductismo), el *mainstream* de la Ciencia Política había pasado siempre de puntillas por el gobierno local: *“Local Government and Politics is not the subject that is the at the forefront of everyone’s mind when they think of Political Science”* (Trent y Stein, 2006:1). Sin embargo, los estudiosos del gobierno local siempre han destacado que *“Travaillant sur le ‘local’ le chercheur se trouve confronté aux mêmes réalités que d’autres appréhendent dans des contextes plus prestigieux : le pouvoir, l’autorité, le changement”* (A. Henriot-Van Zanten, 1993:190). En efecto, los gobiernos locales en la mayoría de países democráticos presentan todas las características que

---

<sup>188</sup> Relevantes en función de su relación con las interdependencias institucionales establecidas y el sector de política pública que se estudie

hacen, de pleno derecho, interesante su estudio desde un punto de vista de la Ciencia Política: son gobiernos electos con una estructura administrativa y burocracia asociadas, tienen una cierta capacidad de prestación de políticas públicas, gestionan presupuestos públicos con intereses concretos y se generan redes de actores que pueden afectar a las decisiones y los ciudadanos participan, en mayor o menor medida, de las decisiones municipales (P. John, 2006).

La metodología cuantitativa de la Ciencia Política se fundamenta, para explicar los fenómenos estudiados, la mayor parte de las veces en trabajos relacionados con la construcción de conceptos y modelos basados en datos agregados a nivel estatal o regional, o bien en encuestas basadas en muestras representativas de una población determinada. Sin embargo, el trabajo cuantitativo basado en gobiernos locales ofrece posibilidades mucho más ricas y que permiten un grado de desarrollo mayor, sobre todo en relación con el análisis puramente institucional. En efecto, la ventaja de trabajar con gobiernos locales se fundamenta en dos aspectos muy relevantes, y que son prácticamente patrimonio exclusivo del mundo local: *Numerosity* y *Propinquity* (P. John, 2006).

Una de las principales finalidades de toda disciplina científica es la comparación para conseguir mostrar regularidades y generalidades que superen la mera explicación de unos pocos casos. En este sentido, el estudio de los gobiernos locales permite un análisis extenso e intenso de variables institucionales, que no permite prácticamente ningún otro nivel de gobierno u organización política.

En efecto, la elevada presencia de los gobiernos locales en los Estados (*Numerosity*), que varía desde centenares a miles según el Estado y continente, facilita que se pueda analizar un terreno con un elevado número de observaciones, incluso sin disponer de grandes series temporales. Como reconoce John (2006), nunca llegará a ser comparable con la investigación basada en el comportamiento humano que permite N todavía

mucho más elevadas, pero sí que es generalmente superior a cualquier otro nivel de gobierno. Su elevado número permite la utilización de los principales métodos estadísticos asociados a grandes muestras (técnicas bivariantes y multivariantes) y permite utilizar variables netamente institucionales y de políticas públicas: “*Large numbers confer advantages because, when a time series of data points is not available, they permit conventional statistical analysis to take place on institutional forms and behavior, and also policy occurrences and outcomes*” (P. John, 2006:69). Otra ventaja ligada a la *Numerosity*, en su vertiente institucional, es que la mayoría de datos obtenidos se pueden conseguir al máximo nivel de desagregación territorial (nivel de gobierno municipal), no siendo necesario desagregar datos mediante transformaciones estadísticas que podrían alterar el sentido y fiabilidad de los indicadores. Además, los datos institucionales municipales generalmente no se basan en encuestas, sino en datos oficiales, y por lo tanto se descartan todos los problemas ligados al hecho de forzar contestaciones para las cuales los entrevistados no tienen respuesta pero se ven forzados a contestar algo, ni de la dificultad de tratar con las percepciones subjetivas de las personas consultadas (Magre, 1999).

Finalmente, la *Numerosity*, junto con el factor de la continuidad territorial, permite establecer análisis de tipo espacial y ecológico en el sentido de que los fenómenos observados en un espacio determinado del conjunto pueden significar efectos en los espacios contiguos cuando los datos de que se dispone corresponden con el objeto estudiado (P. John, 2006; Singh et al., 1999; Tam Chao y Mansky, 2008). Estos modelos de análisis espacial son posibles cuando se controla todo el universo de estudio (objeto y datos), y además éste representa una continuidad político-territorial<sup>189</sup>.

Las ventajas ligadas a la *Propinquity*, algo menos relevantes para esta tesis, son aquellas ligadas a la inherente menor talla de los gobiernos locales en relación con la mayoría de las demás instituciones territoriales de gobierno existentes (regiones, estados...). El relativo tamaño permite la cercanía (física y cognitiva) del investigador

---

<sup>189</sup> Esta propiedad es raramente observable en ningún otro estudio relacionado con niveles de gobierno como Estados.

con los procesos políticos que ocurren en los gobiernos locales y de los actores relevantes entre ellos. Esta propiedad permite –y explica- la importancia e impacto de los estudios de caso basados en uno o varios municipios<sup>190</sup>. El análisis cualitativo a través de entrevistas en profundidad a los actores clave en el procesos de decisión municipal es algo más sencillo que cuando se pretende estudiar la política sanitaria de todo un Estado, por ejemplo. Finalmente, el estudio cercano de los gobiernos locales permite que los efectos de las decisiones políticas sean más perceptibles para los investigadores, pero también para los electos locales. Así pues, los estudios de implementación se desarrollan de forma casi natural a nivel local y las aproximaciones *bottom-up* se despliegan en todo su potencial y la transferencia entre investigadores y electos locales aparece como un fructífero campo de colaboración (P. John, 2006).

Resumiendo, *Numerosity* y *Propinquity* son dos características esenciales en la investigación de los gobiernos locales, raramente apreciables al mismo en otros niveles de gobierno u organizaciones políticas. En este sentido, los gobiernos locales como objeto de estudio soportan a la vez análisis “macro”, basados en grandes muestras o universos de estudio completos, y a la vez son campo fecundos para el estudio más “micro” y del máximo detalle. En otras palabras, los trabajos basados en estudios de caso son muy útiles para construir teorías y desarrollar conocimientos y ofrecen una mayor validez interna y permiten explorar las variables que potencialmente pueden ofrecer relaciones causales (Boix y Stokes, 2007; J. Gerring, 2007).; mientras que trabajos con grandes N ofrecen la posibilidad de confirmar o refutar esas teorías y ofrecen validez externa y permiten identificar, con todas las precauciones, efectos causales (Boix y Stokes, 2007; J. Gerring, 2007).

Esta tesis no es una tesis comparada en sentido estricto, como se entiende en Ciencia Política: no es comparativa entre Estados y sistemas distintos. El caso americano y el caso francés, aunque tratado con mayor detalle, son casos contrastantes. El caso

---

<sup>190</sup> Según John, esta característica ha permitido nada más y nada menos que los estudios de Robert Dahl en *New Heaven* sobre el poder y la aproximación pluralista al mismo; o los estudios de élites en Chicago de Hunter (P. John, 2006).

americano me permite destilar las principales variables y temas relevantes en el estudio de la educación a nivel local. El caso francés es fundamental por dos aspectos: uno metodológico, que me permite testar y comprobar la validez y utilidad en menor escala el procedimiento estadístico y de recogida de datos para el análisis; y en segundo lugar porque resalta específicamente aspectos importantes (tanto diferencias como similitudes) de la lógica de relación centro político-gobiernos locales en un marco educativo y de diseño institucional de los gobiernos locales similar.

A las ventajas reseñadas sobre el estudio de los gobiernos locales cabe añadir las ventajas metodológicas que implica la aproximación por los instrumentos. ¿Por qué he considerado que el análisis mediante los instrumentos me permitía un análisis muy acurado de las relaciones entre niveles de gobierno? En primer lugar porque en una estructura administrativa de carácter napoleónico y weberiano, toda actividad relacional tiene base legal y queda formalizada –al nivel que corresponda- y deja, por lo tanto, traza administrativa que tan sólo hay que encontrar, tratar y explotar. En segundo lugar, garantiza la seguridad y fiabilidad de las fuentes de obtención de los datos, puesto que proceden de fuentes gubernamentales oficiales y no se espera, más allá de las dificultades de acceso, tratamiento o interpretación, error asociado a los datos.

Las evoluciones en el uso y en las formas de los instrumentos que utilizan los gobiernos ayuda a trazar la evolución, e incluso, como es el caso para el *Departament d'Ensenyament*, el hecho de no cambiar los instrumentos de relación es en sí mismo un potente indicador de una política deliberada. Disponiendo de otros instrumentos de relación, el *Departament* básicamente se relaciona con otros niveles de gobierno de forma convenial. Si los cambios constantes en los instrumentos de relación entre Estado y gobiernos locales son un elemento fundamental para comprender las formas en que se ha ido renovando el control del centro político (Le Galès, 2004), el inmovilismo del *Departament* puede suponer también una apuesta por un determinado control. Los instrumentos también permiten aislar con relativa facilidad sus efectos propios, puesto que en ellos mismos se encuentra información relativa al tiempo, el espacio y el

contenido que los sustentan. En este sentido, permiten separar sus efectos aparentes (los aspectos teóricos y formales), de sus efectos reales al estudiar su implementación en un espacio, tiempo y contexto determinados.

Finalmente, “*suivre le fil gris, apparemment austère des instruments, c’est aussi se donner les moyens de réfléchir à la question des automatismes qui, plus que des routines, correspondent à ce que l’analyse de la path dependency relève de l’importance décisive des choix (...)*” (Lascoumes y Le Galès, 2004c:365). De hecho, esta metodología permite conceptualizar la acción pública en su “materialidad”, en su “tangibilidad”, puesto que los instrumentos materializan intenciones políticas (Lascoumes y Simard, 2011). En este sentido, analizar 12 años de actividad convenial para el caso catalán, nos puede permitir medir también hasta qué punto las rutinas administrativas del *Departament d’Ensenyament* también son parte importante en la comprensión del fenómeno estudiado.

Así pues, la principal base de datos catalana en la que se fundamenta la tesis está construida a partir del vaciado de todos y cada uno de los convenios firmados entre la Generalitat (*Departament d’Ensenyament*) y los gobiernos locales (sólo municipios, descartando provincias o comarcas, pero incluyendo mancomunidades<sup>191</sup>), desde 1999 hasta 2010<sup>192</sup>. A partir de ésta base, se construye la segunda, cuyo objeto son los 947 gobiernos locales catalanes y que permiten un estudio, no ya de las relaciones, si no de los efectos que éstas han producido sobre los gobiernos locales.

Respecto de la población de estudio es importante destacar que, tanto para la base de datos de los gobiernos locales como para la base de datos de los convenios, trabajo con el universo completo de la población, así que no hay errores de muestra, puesto que se conoce de antemano toda la población, todo el universo de estudio<sup>193</sup>: bajo estas

---

<sup>191</sup> Cuyos miembros eran desagregados de uno en uno.

<sup>192</sup> La base de datos francesa de los CEL replica este esquema pero se construye : incluye todos los gobiernos locales de Haute Garonne, desde 1999 hasta

<sup>193</sup> De esta manera sorteo la principal (y recurrente) crítica a los análisis cuantitativos: “El método estadístico posee la ventaja, débil pero más preciosa, de confrontar explicaciones rivales mediante el

condiciones desaparecen los problemas del margen de error, así como de la confección y representatividad de la muestra. De igual manera ocurre con la base de datos de los convenios catalanes: los 6323 convenios representan el universo completo de estos instrumentos para el período 1999-2010, así que tampoco existen errores de muestra o sesgos de selección, evitando así el temido error sistemático (Anduiza 2009; King, Kehoane y Verba, 1994). En el siguiente apartado detallo los criterios de inclusión y selección de los datos.

Aprovechando la versatilidad analítica de los gobiernos locales, en esta tesis enfatizo el análisis “macro” de los fenómenos estudiados, abandonando la posibilidad de un análisis de detalle municipal. La opción es personal, basada en la convicción de la necesidad de generar estudios de tipo empírico y global que expliquen la relación entre gobierno (centro político) y territorio (gobiernos locales) de una forma distinta hasta la actual, y que permitan confirmar o refutar algunas consideraciones de la literatura existentes hasta el momento. Obviamente, el principal problema de este tipo de trabajos es la forma en cómo se consiguen los datos, así como su fiabilidad. Si se consigue, como es el caso, generar bases de datos con todos los elementos desagregados a nivel municipal (o incluso menor<sup>194</sup>) y de fuentes oficiales, que prácticamente no necesiten transformación alguna, se construye una porción de la realidad observada.

Bajo estas condiciones, y antes de explicitar como se han recogido los datos, es importante destacar que todos los análisis empíricos realizados en esta tesis pueden ser considerados *robustos*, sin contradicciones internas causadas por los datos, y *confiables*, por el origen oficial de todos ellos. Para asegurar las anteriores calificaciones sobre los datos es también necesario detallar su proceso de obtención y tratamiento básico.

---

control estadístico; el problema es que con frecuencia no es posible recoger una cantidad de datos fiables lo suficientemente amplia para poder recurrir a este tipo de análisis” (G. Sartori y Morlino, 1994) 54.

<sup>194</sup> Por ejemplo es el caso de los resultados de aprobados de la ESO, de los cuales se disponen datos a nivel de centro escolar.

#### 4.2.2 La recogida de los datos y la construcción de las bases de datos.

En un de las mejores aproximaciones a la metodología de la Ciencia Política, tanto cuantitativa como cualitativa, King, Keohane y Verba (1994) establecen en relación a la construcción de bases de datos que: *“The most important rule for all data collection is to report how the data were created and how we came to possess them”* (G. King et al., 1994:51). Además, el método científico se caracteriza por ser explícito, sistemático y controlado. Así pues, a continuación detallo el proceso de recogida con las implicaciones y asunciones realizadas para mostrar la validez, utilidad y oportunidad de los datos presentados, así como para garantizar su transparencia y “reproductibilidad”.

De forma general, cuatro grandes críticas se han realizado a los estudios con grandes N que podrían aparecer también para este trabajo<sup>195</sup>. Los principales problemas están relacionados con la dificultad de conseguir al mismo tiempo calidad y cantidad en los datos, la multicausalidad, la condicionalidad del contexto y el carácter endógeno de los mismos (Franzese Jr., 2007). La primera crítica se refiere al hecho de que el investigador está forzado muchas veces a escoger entre muestras con N pequeñas (o limitadas), con las que puede estar seguro de la calidad de los datos, o bien grandes muestras a costa de perder calidad en las observaciones. Pues bien, esta crítica queda salvada por motivos: todos los datos proceden de fuentes oficiales, en primer lugar, y éstos permiten cubrir el universo completo de gobiernos locales y de convenios, en segundo lugar. El problema de la multicausalidad hace referencia a la dificultad de establecer con claridad un reducido número de explicaciones causales, puesto que *“many possible causal factors potentially operate in any given context”* (Franzese Jr., 2007:36). La solución a este problema estriba en intentar encontrar las variables de control que permitan minimizar el riesgo de las explicaciones múltiples y aplicarlas en las relaciones primigenias -y no sobre los resultados obtenidos-; así como intentar especificar de forma parsimoniosa un número reducido de variables explicativas, fundamentalmente en el plano teórico.

---

<sup>195</sup> Aunque técnicamente es discutible que una base con 6323 observaciones y otras dos con 947 y 588 se puedan considerar grandes N, en cualquier caso son el universo de estudio al completo.



El contexto es fundamental, y específicamente en los estudios sobre política educativa. La condicionalidad del contexto es también esencial en trabajos estadísticos donde la búsqueda de relaciones causales abstractas y generales puede chocar frontalmente con las evidentes especificidades locales de cada espacio territorial estudiado<sup>196</sup>. Ello se salva intentado modelizar con estadísticos que no sean puramente descriptivos y con una adecuada selección de algunas variables relevantes que permitan modelizar con el mínimo sesgo contextual posible, en base a estadísticos de regresión múltiple (ver capítulos 7 y 8).

Finalmente, el problema de la endogeneidad de los datos aparece cuando los conjuntos de datos dependen los unos de los otros y pueden afectar las relaciones estudiadas. La solución a estos problemas básicamente proviene de una acurada recogida de los datos y de un conocimiento profundo desde un punto de vista teórico de lo que implican y lo que significan. Con estas precauciones es relativamente sencillo evitar problemas de endogeneidad, si bien nunca se pueden descartar completamente, y menos en análisis basados en datos institucionales.

#### 4.2.2.1 El trabajo de campo

La razón por la cual me decidí finalmente a abordar el estudio de los convenios como indicador del cambio institucional y de la relación de dependencia de los gobiernos locales hacia su centro político, nace con un trabajo realizado para *l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*, junto con José-Luis Martínez Alonso y Esther Pano durante el año 2009. Este trabajo estudió los mecanismos que articulaban la cooperación entre la Generalitat de Cataluña y los entes locales para el año 2009<sup>197</sup>. El trabajo principal consistía en un análisis de la interacción entre municipios y Generalitat para la aplicación de políticas y la prestación de servicios públicos, puesto

---

<sup>196</sup> Como reconoce Franzese, este argumento llevado al extremo significaría que ninguna comparación o análisis estadístico entre unidades y tiempos distintos no tendría jamás ningún sentido ni utilidad (Franzese Jr., 2007).

<sup>197</sup> Titulado: Les xarxes d'estructuració de la cooperació entre la Generalitat i els governs locals (Martínez-Alonso Camps et al., 2009).

que considerábamos que constituía un elemento fundamental de la estrategia de desarrollo y de cooperación local. El trabajo identificaba las fórmulas utilizadas, su funcionamiento, y el alcance y características de su uso. Se trata de un trabajo de carácter esencialmente analítico y empírico, pero que no renunció a una modelización empírica de los datos aportados<sup>198</sup>. A partir de su realización constaté que el *Departament* de la *Generalitat* que había firmado más convenios que ningún otro con los gobiernos locales era el *Departament d'Ensenyament*<sup>199</sup>.

A partir de este trabajo comencé a tener idea exacta de que en la práctica, buena parte de las grandes políticas educativas municipales del momento (guarderías, planes de entorno, planes de transición escuela-trabajo, idiomas...) se vehiculaban a través de convenios de cooperación. Este dato cualitativo, junto con la dimensión cuantitativa de ser el *Departament* más “colaborador” de todos, inmediatamente generó la expectativa de encontrar un indicador fiable sobre la forma en que se estaba llevando a cabo la municipalización de la educación. Se abrió así la posibilidad de la operacionalización de la variable “relación intergubernamental” para el sector educativo. Hasta este punto, los conocimientos adquiridos mediante el estudio de la literatura no hacían presagiar ni el volumen de relaciones entre ambos niveles de gobierno, ni tampoco la importancia del centro político en las políticas educativas municipales, que parecían mucho más autónomas.

Efectivamente, al comienzo de la recogida de los datos, no se conocía ni el universo ni el alcance del fenómeno. Hubiera sido una posibilidad que los datos conocidos para 2009 fueran sencillamente una casualidad o una excepción. El primer paso fue dirigir una petición al *Departament d'Ensenyament* para poder acceder a sus archivos, y más

---

<sup>198</sup> De este trabajo han surgido diversas comunicaciones basadas en aspectos teóricos de los datos en diversos congresos internacionales, que han confirmado la buena acogida del proceso tanto teórico como práctico del trabajo.

<sup>199</sup> En concreto, de los convenios firmados en 2009, el *Departament d'Ensenyament* firmó algo más del 50% del total de los firmados con gobiernos locales en Catalunya (Martínez-Alonso Camps et al., 2009).

específicamente a aquellos que contuvieran el depósito de los instrumentos de colaboración, sin descartar ninguno de los que se sustentan en la igualdad de las partes<sup>200</sup>.

A principios de 2011 recibí el *placet* de la Secretaria General del *Departament* y comencé el proceso de exploración de los datos en los archivos propios del Servicio de Asesoría Jurídica. Básicamente me interesé, durante la primera semana, por los criterios de archivo y organización de los documentos, la disponibilidad física de los convenios, el volumen de los mismos y las posibilidades de explotación-vaciado.

En primer lugar, de las conversas *in situ* con los técnicos del *Departament* constaté que la principal (y prácticamente única) forma de relación cooperativa en términos de igualdad que llevaba a cabo el *Departament* con los gobiernos locales es el convenio de colaboración. Así la primera decisión fue descartar otros instrumentos, básicamente por su ausencia. En segundo lugar, pasé la primera semana analizando la forma en que estaban organizados los convenios en el archivo. El *Departament* no tenía copia digitalizada de todos los convenios<sup>201</sup>, pero sí una suerte de libro de registro en el que se consignaban algunas informaciones relativas a los convenios firmados. Se solicitó el acceso al libro de registro, puesto que favorecía el hecho de tener un orden claro de los convenios, permitiendo una metodología de vaciado ordenada y sistemática. Sin embargo, este libro de registro presentaba algunas limitaciones: agrupaba los convenios iguales en una sola entrada según el tema, aunque tuviera distintos firmantes; además, en algunos casos no identificaba todas las partes firmantes; tampoco estaban separados ni ordenados a parte los convenios firmados por gobiernos locales de los demás convenios con empresas u otros niveles de gobierno... Así pues, la opción de vaciar los convenios uno a uno se configuró como imprescindible. A pesar de ello, las ventajas de trabajar a partir de este libro de registro también fueron muchas,

---

<sup>200</sup> Ver instancia de solicitud en Anexo.

<sup>201</sup> Desde 2012 están todos y cada uno digitalizados y colgados en la página web del *Departament*, consultable en <http://www20.gencat.cat/portal/site/ensenyament/menuitem.e79d96e9bc498691c65d3082b0c0e1a0/?vgnnextoid=13f3617804165310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRDyvgnextchannel=13f3617804165310VgnVCM2000009b0c1e0aRCRDyvgnextfmt=default>

puesto que permitió: hacerse una idea aproximada del volumen e importancia de las relaciones, encontrar un sistema de ordenación que permitía asegurarse de que no se perdía-olvidaba ningún convenio (cubría todo el universo), que todas las relaciones estaban identificadas y se podían localizar físicamente las carpetas en las estanterías a partir de los datos de archivo, que ofrecía ya algunas variables importantes del vaciado (fecha de entrada del convenio en el servicio jurídico para ser evaluado, fecha de la firma, tema-objeto del convenio...), en definitiva, garantizaba una guía fiable en la sistematización del proceso de vaciado. Sin embargo, antes de empezar el vaciado, efectué una cata organizada en meses y años desde 2010 a 2006, para ponderar la posibilidad de trabajar con muestras, donde contaba catorce convenios y analizaba el decimoquinto. Este sistema me permitió rápidamente hacerme una idea aproximada tanto de la importancia de hacer el vaciado uno por uno como del tiempo necesario para ello. Hacer el vaciado por muestras hubiera ahorrado mucho tiempo pero hubiera podido inducir a graves sesgos, puesto que a pesar de ser la mayoría de los convenios muy parecidos, era posible observar pequeñas diferencias relevantes (duración, condiciones económicas, actores firmantes...).

##### **4.2.2.2 El proceso de vaciado de los instrumentos.**

A partir de este momento pude comenzar el vaciado de las informaciones de cada uno de los convenios que me permitieran crear los pilares de las futuras bases de datos. Finalmente, conocido el volumen de las relaciones y las posibilidades de explotación, decidí establecer el periodo temporal de vaciado en doce años, del 1 de enero de 1999 al 31 de diciembre de 2010. Los motivos de esta elección fueron a la vez metodológicos y técnicos (de posibilidad de acceso a la información).

En primer lugar, desde un punto de vista estrictamente metodológico, doce años son suficientes para trazar los cambios y las evoluciones en el uso y contenido de los convenios; y específicamente cuando esta duración supone aproximadamente un 40% de la duración total de la autonomía catalana. Igualmente, este lapso temporal abarca un período durante el cual el sistema educativo, configurado por la Constitución y los

Estatutos, ya estaba plenamente consolidado. Además, este lapso de tiempo cubre una variedad de situaciones políticas muy relevante<sup>202</sup>. La distribución político temporal del universo estudiado es la siguiente:

Tabla 4.2: Alcance político-temporal de los datos de la tesis.

Fechas*		Generalitat de Catalunya**	Gobiernos locales
		<b>Inicio del vaciado</b>	
01/01/1999	Legislatura	Quinta	Quinto mandato
	President	Jordi Pujol (CiU)	
	Conseller	José-Javier Hernández Moreno (UD)	
13/06/1999			Sexto mandato
17/10/1999	Legislatura	Sexta legislatura	
	President	Jordi Pujol (CiU)	
	Consellera	Carme-Laura Gil (CDC)	
25/05/2003			Séptimo mandato
16/11/2003	Legislatura	Séptima legislatura	
	President	Pasqual Maragall (PSC-ERC-ICV)	
	Conseller 1	Josep Bargalló (ERC)	
	Conseller 2	Marta Cid (ERC)	
	Conseller 3	Joan Manel del Pozo (PSC)	
01/11/2006	Legislatura	Octava legislatura	
	President	José Montilla (PSC-ERC-ICV)	
	Conseller	Ernest Maragall (PSC)	
27/05/2007			Octavo mandato
28/11/2010	Legislatura	Novena legislatura	
	President	Artur Mas (CiU)	
	Consellera	Irene Rigau (CDC)	
31/12/2010		<b>Fin del vaciado</b>	

\*Incluye las fechas de inicio y fin del vaciado de los datos y las fechas de las elecciones celebradas.

\*\* En paréntesis los partidos que sustentaron electoralmente el President; y el de los Consellers su adscripción militante:

CiU: Convergència i Unió // CdC: Convergència Democràtica de Catalunya // UD: Unió Democràtica de Catalunya // PSC: Partit dels Socialistes de Catalunya // ERC: Esquerra Republicana de Catalunya // ICV: Iniciativa per Catalunya-Verds.

Fuente: elaboración propia

El vaciado de los datos se inicia en el penúltimo gobierno de Jordi Pujol y finaliza, en el primer gobierno de Artur Mas<sup>203</sup>. Por el camino encontramos dos mandatos

<sup>202</sup> De hecho son los años en que el sistema político catalán más cambia, después de más de 23 años de gobierno ininterrumpido de Jordi Pujol (79-03).

<sup>203</sup> Sin embargo, este es un dato meramente teórico, puesto que no hay ningún convenio que pertenezca a éste último gobierno. Las elecciones se celebraron en noviembre de 2010, pero la toma de posesión no se realizó hasta entrado enero de 2011 por lo cual los convenios de Diciembre 2010 son todavía atribuibles al anterior gobierno.

locales completos, uno casi completo (el octavo) y el final del quinto, y aparecen también hasta seis *Consellers d'Ensenyament* distintos y tres *Presidents de la Generalitat*. Este aspecto garantiza poder testar las dinámicas relacionales bajo tiempos y orientaciones políticas muy variadas.

Las razones técnicas para limitar el universo de estudio a doce años fueron de índole diversa. En primer lugar la factibilidad en términos de tiempo puesto que el vaciado de los 6323 convenios me llevó algo más de tres meses (en tiempo total), prácticamente 5-6 horas al día, empezando en mayo de 2011 y acabando por completo a principios de enero de 2012<sup>204</sup>. Además, debido al volumen de convenios consultados, tuve que recorrer hasta tres unidades de archivo distintas, puesto que en la sede del Departamento sólo conservaban los más recientes (2010-2006)<sup>205</sup>. Finalmente, el libro de registro antes comentado empezó a funcionar en el año 2000, así que desde 1999 hacia atrás el registro era muchísimo más pobre<sup>206</sup>. A pesar de ello, al año 1999 le pude dedicar el tiempo necesario para obtener todos los datos; pero de haber ampliado la selección atrás en el tiempo, no me veo capaz de aventurar las horas que hubieran sido menester para obtener toda la información.

Una vez determinado el horizonte temporal establecí los criterios de inclusión y exclusión de los convenios, en función de su utilidad en relación con la hipótesis principal del trabajo. Así decidí incluir en el estudio todos los convenios que tuvieran las siguientes características:

1. Al lado de la firma de la *Generalitat*, al menos uno de los firmantes debía ser un gobierno local.

---

<sup>204</sup> Los tres meses de trabajo no fueron seguidos, puesto que necesitaba tiempo entre vaciados para ordenar y depurar errores y omisiones. El proceso de depuración alcanzó prácticamente un mes, de diciembre 2011 a enero 2012 y fue muy intenso y detallado.

<sup>205</sup> 2010-2006 estaban en la misma asesoría jurídica, 2005-2003 se encontraban en el sótano del *Departament*, en el archivo principal y los convenios de 2002-1999 se encontraban en el archivo central en la calle Vilamarí.

<sup>206</sup> Consultar ejemplo de archivo en anexo para comprobar que prácticamente no contenía información alguna más allá de un identificador y la indicación de un gobierno local como contraparte firmante.

2. Tan sólo consideré municipios, descartando para el análisis provincias y comarcas<sup>207</sup>.
3. Los convenios firmados conjuntamente por más de un municipio se contabilizaban tantas veces como municipios firmantes hubiera.
4. Excluí los convenios firmados con consorcios (excepto el de Barcelona), fundaciones públicas o empresas públicas. Incluso si de ellas formaban parte municipios, puesto que se trata de instrumentos de colaboración que presentan como característica principal la creación de una estructura institucional cuya voluntad política escapa a la de las partes firmantes, y por ello no es posible atribuir responsabilidades individualizadas en sus actuaciones.
5. Ante mancomunidades y otras formas de cooperación y agrupación municipal voluntarias, opté por desagregar cada uno de los municipios en un convenio distinto, puesto que, a pesar de firmar como mancomunidad, generalmente es necesaria la firma de todos y cada uno de ellos, y por lo tanto la decisión política es atribuible individualmente.

Así pues, es muy relevante tener presente que la base de datos creada en primer lugar (BDCONV) representa **los municipios que han firmado convenio cada año**, y no se corresponde ni con el número de convenios, ni con el número de municipios de Catalunya

Una vez localizados los convenios, establecidos los criterios de inclusión y calculada aproximadamente la extensión del trabajo, se configuró un formulario Acces para maximizar la velocidad en la obtención de los datos de cada convenio. Del propio libro de registros se extrajeron mediante procedimientos informáticos de reconocimiento de

---

<sup>207</sup> Sin embargo, las comarcas realizan una labor fundamental puesto que tienen delegadas las competencias principalmente de transporte escolar y comedor. El mecanismo de cesión ha consistido en una delegación competencial entre *Generalitat* y *Consells Comarcals*, que a su vez éstos firman convenios con los municipios.

texto todas las variables a disposición<sup>208</sup>, y en este formulario se incluyeron variables institucionales identificadas como relevantes tanto para el análisis institucional como del contenido del instrumento.

El trabajo previo para la EAPC y la cata efectuada en primer lugar facilitaron la identificación de los datos relevantes a extraer<sup>209</sup>. Por otra parte, la legislación establece los contenidos mínimos de los convenios, que se convierten también en datos a obtener. En efecto, los convenios deberían incluir al menos los aspectos siguientes: las partes firmantes, las actuaciones objeto del convenio, obligaciones de cada una de las partes, aspectos financieros, previsiones de gestión, duración y mecanismos de prórroga o extinción. La forma que el formulario Acces tomó fue:

Figura 4.1: Formulario Acces de vaciado de datos

Fuente: elaboración propia

Así de cada uno de los convenios se extrajeron una serie de datos que no están ni en poder del propio *Departament*, puesto que no dispone de un vaciado específico de cada convenio<sup>210</sup>. Los códigos del libro de registro del propio *Departament* se utilizaron para

<sup>208</sup> Entre las principales: la fecha de entrada en asesoría jurídica del proyecto de convenio, las partes firmantes, el tema u objeto del convenio, la fecha de la firma, la sección del *Departament* responsable del convenio. Para más detalles consultar el ejemplo de libro de códigos en el anexo.

<sup>209</sup> Consultar tabla de variables relevantes para el estudio de las relaciones cooperativas en anexo a partir de (Martínez-Alonso Camps et al., 2009)

<sup>210</sup> Me refiero a contenidos que son de obligada prescripción según se establece en el artículo 110 de la LRJPCat/2010 y que el *Departament* no contempla en su libro de registro, y entre los que destacan: partes



enlazar los datos que comento a continuación con los datos que se extraen del libro de registros del propio *Departament*, comentados anteriormente; Así de la lectura uno a uno de los convenios se obtuvieron mediante el Acces los siguientes aspectos:

1. La duración del convenio, en años o cursos escolares.
2. El tipo de convenio: dividido en las tres posibilidades previstas en la legislación y una posibilidad “otras” para los casos no evidentes: prestación de un servicio público, ejercicio de actividades de interés común y delegación/transferencia de competencias.
3. Relaciones entre actores: si la promoción de la relación se iniciaba en la esfera local o era impulso de la *Generalitat*. Cuando el convenio respondía a una materia propiamente local y de su literalidad y especificidad se desprendía un impulso local se codificaba como “impulso local”. Cuando el contenido era claramente un servicio o actividad educativa de la *Generalitat*, o se firmaban convenios iguales para todos los miembros, se codificaba como “impulso de la *Generalitat*”.
4. Sistema de veto: se preveía si alguna de las partes firmantes tenía un poder de veto específico sobre los demás firmantes o no. Se identificaba cuál de los actores. Se presume que un poder de veto específico desequilibra la relación a favor de unos u otros.
5. Gasto municipal: si el convenio incluía la obligación de generar directa o indirectamente un gasto a cargo del municipio o no.
6. Prestación de nuevo servicio local: este dato recogía si el convenio generaba un nuevo servicio para el municipio (nueva guardería) o bien si el convenio se insería en un servicio ya existente (ampliación de la guardería).

---

firmantes, objeto del convenio, competencias de las partes, financiación, compromisos de las partes, criterios de prórroga y duración, causas de extinción... Cabe destacar, sin embargo que la mayoría de las veces faltan o están incompletas parte de estas informaciones.

7. Participación de terceros privados: se codificaba si el convenio preveía la participación de un tercero de naturaleza privada, y si éste recibía contraprestación económica por ello o no.
8. Participación: se analizó si el convenio establecía algún mecanismo de resolución de conflictos o de negociación en la aplicación del mismo y en caso de desacuerdos entre las partes.
9. Finalmente se consagró un espacio “otros” para dejar constancia de especificidades y elementos relevantes de cada convenio.

Así pues, la primera fase de la construcción de la base de datos concluyó después del vaciado uno a uno de todos convenios que incluyen al menos un municipio y se creó una base con 6323 observaciones con 23 variables, todas ellas de carácter institucional:

Tabla 4.3: primeras 23 variables institucionales obtenidas de cada convenio

Municipio	Sistema de Veto	Servicio privado	Fecha	Fecha archivo
Duración	Gasto local	Pago privado	Responsable firma	Fecha firma mun.
Tipo convenio	Servicio local	Participación	Gasto Generalitat	Fecha firma Dept
Competencias	Nuevo servicio local	Tema (objeto)	Persona firmante	
Naturaleza relaciones	Apoyo servicio local	Numero actores	Fecha informe	

Fuente: elaboración propia

Es importante especificar que no se esperan errores en los datos, más allá de los atribuibles a los derivados del trabajo de campo: posibles omisiones, confusiones, malas interpretaciones... Sin embargo, de los convenios que me parecieron más relevantes para la tesis (especialmente los de establecimiento de guarderías, planes educativos de entorno...) efectué un doble vaciado. Una vez identificados, en una segunda lectura en diagonal repasé los datos más importantes para minimizar la posibilidad de errores en el proceso de obtención de datos. A pesar de todo ello, al estar el formulario de recogida tan sistematizado y ordenado (la mayor parte de las

veces en el mismo orden de redacción de los convenios) la desviación en el vaciado se puede considerar mínima, y por tanto asumo los análisis estadísticos como plenamente fiables desde este punto de vista.

Finalmente, y como complemento de los datos, juzgué necesario hacer algunas entrevistas semiestructuradas con actores relevantes. El propósito no era tanto extraer informaciones precisas -el objetivo y método de esta tesis no se basa en las percepciones de la élite o en los datos obtenidos a partir de cuestionarios<sup>211</sup>- como obtener pistas de investigación y ahondar en las respectivas posturas políticas en relación con el proceso de capacitación de los gobiernos locales.

Como el objetivo final de la tesis es demostrar un cierto control o dirección por parte del centro político, los entrevistados fueron en su mayor parte representantes políticos de los gobiernos centrales respectivos, para conocer de primera mano las problemáticas generadas, así como académicos relevantes en el objeto de estudio: para un total diecisiete personas<sup>212</sup>. Además, aprovecho parte de las informaciones obtenidas en las entrevistas realizadas en 2008, en el marco de mi trabajo de Máster en el IEP de Toulouse (Medir Tejado, 2010), puesto que la percepción de determinados actores locales sobre las políticas educativas municipales sigue siendo perfectamente válida. La lista completa de personas entrevistadas es:

---

<sup>211</sup> “(...) és el mateix *objecte* d’estudi i la *classe* d’informació que es vulgui aconseguir el que determina el mètode a emprar en cada cas.” (Magre, 1999:27).

<sup>212</sup> Algunas están transcritas en el anexo, otras fue imposible obtener el permiso para la grabación.

Tabla 4.4: Lista de personas entrevistadas en el marco de la tesis\*

Políticos/Técnicos	Posición institucional	Ámbito territorial
Ernest Maragall	Conseller d'Educació (2006-2010)	Catalunya
Irene Rigau	Consellera d'Ensenyament (2011-)	Catalunya
Carme-Laura Gil	Consellera d'Ensenyament (1999-2003)	Catalunya
Marta Cid	Consellera d'Educació (2003-2006)	Catalunya
Manel Blasco	Consorti d'Educació de Barcelona	Catalunya
Montserrat Llobet	Delegada SSTT Barcelona comarques	Catalunya
Bernard Olivier	Conseiller Technique-Direction Départementale de la Cohésion Sociale	Francia
Mme Anne Ballerau	Chef du cabinet du Récteur	Francia
Nicole Belloubet	Antigua Récteur d'Académie y concejal Toulouse	Francia
Mme Bacle	Directrice de la Statistique en Haute Garonne	Francia
Ma Àngels Serrano	Técnica responsable jurídica convenios	Catalunya
Ma Rosa Moya	Cap de Gabinet Consellera Irene Rigau	Catalunya
Pilar Figueras	Directora Associació Internacional Ciutats Educadores	Catalunya
M. Frédéric Bourcier	President AICE França	Francia
Antoni Martorell	Gerente Institut Municipal Educació Barcelona	Catalunya
Juli Fernández	Concejal Palafrugell	Catalunya
Núria Aupi	Técnica educació Palagrugell	Catalunya
Mme Mireille Abbal	Concejal Tournefeuille	Francia
Lluís Tejedor	Alcalde El Prat de Llobregat	Catalunya
Margarita	Técnica Educació El Prat de Llobregat	Catalunya
Académicos	Universidad	
Juan J. Linz	Yale University	Estados Unidos
Jeffrey Henig	Columbia University	Estados Unidos
Aaron Saiger	Fordham University	Estados Unidos
Julien Weisben	IEP Toulouse	Francia
Vincent Simoulin	Université Toulouse 2 Le Mirail	Francia
Jorge Calero	Universitat de Barcelona	Catalunya

\*En gris, las entrevistas correspondientes al trabajo de Máster, efectuadas en el año 2008

Fuente: elaboración propia

Además participé (febrero de 2011) en un grupo de discusión organizado por la *Fundació Carles Pi i Sunyer* para discutir los resultados de su primer panel sobre educación con distintos técnicos municipales de educación. Este encuentro de unas dos horas, no hizo más que reforzar la visión de que colaborar con la Generalitat era la clave para poder acceder a recursos y capacidades educativas. La mayor parte de los participantes destacaron la importancia de contar con buenas relaciones con su centro

político y con el apoyo de la Generalitat para poder llevar a cabo la mayor parte de sus actividades educativas cotidianas.

#### 4.2.2.2 Las particularidades del proceso de obtención de datos francés.

Mención aparte merece el caso de Francia. El propósito de incluir pinceladas del caso francés es básicamente demostrar que la metodología de recogida de datos y su posterior análisis puede ser interesante también en países como Francia, con una estructura administrativa y territorial (en relación con los gobiernos locales) similar. Así pues, la base de datos de los CEL franceses sigue en buena medida los patrones de confección de la base catalana. Sin embargo cabe destacar que el proceso de obtención de los datos ha sido mucho más complejo.

En primer lugar, la administración educativa desconcentrada, esto es el *Rectorat de Midi-Pyrénées*, no conserva de forma centralizada los *contrats* (convenios) que firma con las demás administraciones. Ni tampoco existe en el archivo central del *Ministère de l'Éducation Nationale* en París un depósito centralizado de estos convenios<sup>213</sup>. Así pues la dificultad de acceso fue notable. Incluso la jefa de gabinete del Rector conocía de la existencia de los CEL, pero desconocía completamente su paradero. En segundo lugar, a pesar de que fue el *Ministère de l'Éducation Nationale* (MEN), bajo la dirección de la entonces ministra Ségolène Royal, el que lanzó el programa de los CEL en 1999, la competencia fundamental sobre los mismos pasó en 2003 al *Ministère de la Jeunesse*. Este trasvase de gestión implicó que el MEN dejara de ser el centro impulsor para convertirse en un *partenaire* más, perdiendo el control sobre esos programas. En tercer lugar, la configuración de la forma en que se redactan los CEL difiere de la forma en que se redactan los convenios catalanes. Todos los CEL son iguales<sup>214</sup> y lo que difiere es el contenido de los proyectos, dificultando el análisis institucional del instrumento. Los CEL son una política pública ligada al proyecto municipal, que debe ser aprobado y validado por los servicios técnicos del Ministerio (en este caso M. Olivier).

---

<sup>213</sup> En conversa telefónica con el archivero responsable, confesó que tenía tan sólo lo que el ministerio le había mandado y, en relación con los CEL, era tan sólo para el periodo 1999-2001.

<sup>214</sup> Este aspecto es comentado con más detalle en capítulo 7 de comparación entre CEL y PEE.

Así pues, costó unos tres meses encontrar el lugar en donde la administración francesa tenía depositados los CEL, puesto que ninguna administración parecía responsabilizarse. Efectivamente, los CEL dependen de hecho de un solo funcionario que se dedica a ello desde su aparición en 1999 y que se adscribió a *Jeunesse et Sports* en 2003. La misma persona lleva implementando este programa para toda *Haute Garonne* desde hace doce años. Así pues, una vez conseguí dar con él, automáticamente encontré todos los CEL firmados desde 1999. La relación de M. Olivier con los CEL es tan intensa que durante un lapso relativamente largo de ausencia, debido a su baja por enfermedad, no constan datos de nuevas altas o bajas al programa. El funcionario que le reemplazó no tuvo la misma diligencia en el control del dispositivo. Esta ausencia de M. Olivier provocó que haya un agujero de información que comprende los años 2007 a 2009, de los cuales no constan registros. M. Olivier es el garante último de todo el presupuesto que el Estado dedica a este programa en *Haute Garonne* y esta es, pues, su fuente de poder personal en relación con el territorio<sup>215</sup>.

El proceso de vaciado de los datos fue también particular, puesto que el contrato que materializa el CEL es exactamente el mismo para todos los municipios, no permitiendo el vaciado de las características morfológicas del instrumento. Así que la base de datos francesa primigenia se constituyó directamente de forma estática con las siguientes variables: municipio firmante; año de la firma de los sucesivos CEL; año de baja de los CEL; año de solicitud de adhesión al programa.

A partir de la confección de estas dos bases de datos primigenias (la catalana y la francesa) se construyen finalmente las cuatro bases de datos definitivas, añadiendo las variables educativas, institucionales, económicas y políticas que detallo en el siguiente apartado. Se configuran, pues, tres bases de datos que son de resultado o estáticas, donde cada individuo es un municipio (Francia –llamada BDCEL-, estática catalana –llamada BD2010- y de capacidad institucional catalana –BDIM-) y una dinámica donde

---

<sup>215</sup> Convirtiéndose así en un ejemplo canónico de street level bureaucracy.

cada individuo es un ayuntamiento con convenio firmado (dinámica –llamada BDCONV-).

#### 4.2.2.3 La codificación temática, las variables y las fuentes.

Una vez construida la estructura de las bases, el siguiente paso fue añadir todas aquellas variables que permitieran la operacionalización y análisis lo más completos posible de la hipótesis principal. En este paso se pretendía medir, esto es, buscar criterios de observación y clasificación de las propiedades de los conceptos importantes (Anduiza Perea et al., 2009) con el propósito de explicar las relaciones intergubernamentales, sus determinantes y sus consecuencias. En este sentido operacionalizar es *“especificar los procedimientos o operaciones que se han de realizar para obtener uno o varios indicadores empíricos de la manifestación de una propiedad o variable en un caso determinado”* (Anduiza Perea et al., 2009:43).

Visto el marco teórico y las características del sector educativo en su vertiente de política pública, y específicamente su encaje desde las relaciones intergubernamentales, hacen falta como mínimo tres tipos de variables: institucionales, de contexto y educativas. Nos referimos a estos conceptos como variables porque sólo se puede hablar de variables cuando junto con la definición del concepto se proporcionan los criterios para medir cada concepto (Anduiza Perea et al., 2009), y por ello agrupo las informaciones en función de las tres características anteriores y específico los criterios de medición específicos para cada conjunto de variables.

Con todo, antes de detallar el proceso de agregación de variables para operacionalizar los distintos conceptos, hay que especificar el proceso de codificación más relevante que se ha realizado para poder clasificar y ordenar los convenios según su objeto. El único proceso de codificación<sup>216</sup>, se ha realizado para ordenar y

---

<sup>216</sup> Codificar es un proceso de agrupación de datos originales en función de números o códigos escogidos por el investigador que representan conceptos, funcionando como variables categóricas (Anduiza Perea, Crespo, y Méndez Lago, 2009).

sistematizar la variable objeto/tema del convenio. El principal requisito de la codificación es que ésta sea exhaustiva y exclusiva (Anduiza Perea et al., 2009); y en este sentido la codificación se realizó después del vaciado de todos los objetos de los convenios, con lo cual cosa no se corría el riesgo de crear categorías inútiles o olvidar algunos objetos. La codificación hecha a posteriori, una vez conocido el universo de estudio, permite cumplir los criterios de exhaustividad y exclusividad puesto que se asignan números a un universo conocido y finito.

Para el desarrollo de esta tesis se trata de un paso metodológico fundamental puesto que, como veremos, permite diferenciar los objetos de los convenios y establecer una cierta gradación cualitativa entre ellos. Siendo cierto que el propio *Departament* ofrecía su propia información de los temas/objeto de los convenios, se trata de un sistema de codificación que no es ni sistemático ni homogéneo, dificultando un análisis temporal y de contenido preciso<sup>217</sup>. Ante esta dificultad opté por crear mi propia clasificación en función de aspectos sustantivos del contenido (objeto) y de la intensidad relacional – nivel de acuerdo y unión política- que significan los distintos convenios. La necesidad de diferenciarlos parte de la idea de que no se puede clasificar igual un convenio que establece la apertura de una guardería municipal (con las implicaciones de tesorería y de gestión que le significan al gobierno local), con un convenio de cesión de locales para un servicio educativo, o un convenio de cese de una escuela de música. Así, clasifiqué los convenios a partir de cinco grupos, donde tres son realmente sustantivos y dos son de cariz más instrumental y de administración ordinaria<sup>218</sup>.

En primer lugar codifiqué como “tipo 1” todos aquellos convenios que se firman para la “creación de estructura para la prestación del servicio público educativo”. En este concepto englobé todos los convenios que permiten la instalación de instituciones educativas en las que el gobierno local, o bien es titular (guarderías), o bien juega un papel relevante en la gestión del centro y se aprovecha de forma preferente de su

---

<sup>217</sup> El *Departament* no tiene un sistema cerrado de codificación del asunto de los convenios, de forma que no hay elementos homogéneos que permitan agrupar con seguridad los convenios que tratan sobre los mismos asuntos.

<sup>218</sup> Sin embargo se trata de la conversión de variables nominales y por lo tanto su codificación numérica no representa



existencia (escuelas de música, danza...). También incluyo aquellas políticas que generan implicación directa del municipio en la política educativa, básicamente delegaciones o transferencias de competencias, así como las Oficinas Municipales de Escolarización (OME). Este código identifica aquellas políticas que tienen un impacto político, económico y social duradero en los gobiernos locales.

En segundo lugar codifico como “tipo 2” todos aquellos convenios que tratan de “crear condiciones para la mejora educativa”. Bajo este concepto englobo todas aquellas actuaciones que, sin consolidar instituciones educativas locales, pueden generar una implicación mayor del municipio en tareas educativas. Básicamente incluyo aquí todos aquellos convenios que aúnan el trabajo sobre el entorno educativo y el conocimiento del terreno de los gobiernos locales. Así, programas fundamentales como los Planes Educativos de Entorno (PEE), Qualifica’t (de transición escuela-trabajo) o los Espacios de Bienvenida Educativa (EBE) forman parte de este código. También incluyo aquí aspectos como tareas de refuerzo a servicios como el comedor o el transporte, la colaboración en la formación de los docentes municipales o las actividades de refuerzo extraescolar. Se trata de un código que engloba todas aquellas actividades, generalmente puntuales, que se dedican a trabajar con el entorno educativo de los municipios y se hace con la colaboración de los gobiernos locales. En este sentido, permite la prestación de una variedad de políticas educativas municipales pero su existencia acostumbra a ser contingente y temporal, en comparación con las políticas identificadas en el “tipo 1”.

En tercer lugar he agrupado mediante el “tipo 3” todos aquellos convenios que reflejaban un “soporte a la estructura educativa”. Este concepto agrupa todos aquellos acuerdos en materia de ayuda y sostenimiento de instituciones educativas en un municipio. Este tipo tiene la voluntad de segregar la creación de nuevas instituciones (convenios “tipo 1”) de su mantenimiento y promoción. Esta agrupación tiene la característica de manifestar la voluntad en apuntalar instituciones educativas ya presentes sobre el territorio. De todas maneras, para ser más preciso, divido el código en entre los convenios que se dedican a apoyar las estructuras más intensamente

relacionadas con el territorio local (financiación o ampliación de guarderías y escuelas de música, por ejemplo), y aquellos que se dedican a colaborar en instituciones no locales (cesión de terrenos para construcciones de institutos, servicios educativos...). Todos estos convenios se caracterizan por no otorgar nuevas capacidades a los gobiernos locales, pero sí de mejorar las condiciones en que la política educativa se implementa en su territorio, dependa o no de ellos.

Finalmente, he creado dos tipologías residuales y de carácter puramente instrumental para dar respuesta a los acuerdos de naturaleza de “administración ordinaria”. Aspectos como los cambios de nombre de las guarderías o escuelas de música deben pasar por convenio, pero no presentan sustancia política alguna, y los he codificado bajo el concepto “actuaciones de administración ordinaria” y con el “tipo 4”. Por otro lado, los “Cesos de actividades” municipales también deben ser vehiculados mediante convenio y los he agrupado bajo el “tipo 5”. Como se verá, estas tipologías son residuales en relación con las tres anteriores.

A parte, a cada tipología específica le asigno su propio subcódigo en función de la política concreta que implementa, de forma que puedo precisar el análisis con todo rigor sobre cada política individualizadamente. Así pues, el libro de códigos de los temas/objeto de los convenios queda detallado como sigue:

Tabla 4.5: Libro de códigos establecido para el objeto de los convenios catalanes.

Objeto	Código	Subcódigo	Tema
Creación estructura para la prestación del servicio público educativo	1	12	Creación Oficina Municipal de Escolarización (OME)
		13	Creación Escuela de Música
		14	Creación conservatorio de grado medio o superior de música
		15	Creación Escuela de Arte
		16	Creación de guardería
		17	Creación escuela de danza
		18	Delegación de competencias y transferencia de gestión de centros educativos a los municipios
		19	Creación de centros de formación de adultos y centros de educación especial
		21	Aprobación y desarrollo de Planes Educativos de Entorno (PEE)
		211	Protocolos de corresponsabilización
		23	Programa Qualifica t
		24	Actividades complementarias específicas de ESO (o equivalente) para alumnos con necesidades educativas especiales
		25	Planes de transición al trabajo y acciones para jóvenes desescolarizados o en paro. PQPI
		251	Colaboración en FP y grados medios
		26	Formación de profesorado
		27	Programa Escuelas abiertas y organización actividades extraescolares municipales
		28	Financiación de elementos genéricos de refuerzo (monitores media pensión, transporte..)
		29	Atención educativa a la diversidad (incluye cesión de espacios para esta finalidad) y espacios de bienvenida educativa (EBE)
		291	Formación de adultos
Soporte estructura educativa	2	31	Obras/financiación en centros educativos de competencia municipal
		32	ampliación y/o financiación de plazas en guarderías
		34	ampliación y/o financiación de plazas en escuelas de música
		341	ampliación y/o financiación de plazas en conservatorios de grado medio
		35	ampliación y/o financiación de plazas en escuelas de arte
		36	ampliación de plazas en escuelas de danza
		393	financiación o creación de campos de aprendizaje
		394	financiación oficinas municipales de escolarización (OME)
		395	financiación / ampliación formación de adultos
		39	reconocimiento oficial de títulos y estudios
estructura local	3	37	financiación suplementaria de centros educativos generales
		38	cesión de uso de espacios y medios para servicios educativos
		381	cesión de uso de espacios y medios para formaciones de grado medio
		391	creación de centros de titularidad no municipal (incluye EOJ)
		392	cesión de espacios, obras, ampliación de plazas en centros educativos de competencia no municipal CEIP's
		41	cambios de nombre o dirección de centros docentes
		51	Cese de guardería
		52	Cese de escuela de música o conservatorio
		53	cese de escuela de arte
		54	Otros ceses de actividad
Actuaciones de administración ordinaria	4		
Cese de actividades	5		

Fuente: elaboración propia

#### 4.2.3.1.1 Agregación de variables.

Una vez especificado el principal proceso de codificación realizado, las bases de datos definitivas se conforman a partir de dos grandes agrupaciones de variables: las “originarias” y las “secundarias”. Por “originarias” entiendo todas aquellas variables que se extraen directamente a partir de los datos de los convenios. Las “secundarias” son las variables que permiten enriquecer el análisis de forma exponencial, y son todas aquellas que se obtienen de forma indirecta a partir de conocer tres elementos clave: la existencia de firma de un convenio, el año de la firma y el nombre del municipio. Triangulando estos tres datos se pueden obtener todo el resto de variables institucionales, educativas y de contexto desagregadas a nivel municipal de forma lenta pero sencilla. Además, la fecha de la entrada del convenio en la Asesoría Jurídica del *Departament* me permite obtener un instante objetivo en el tiempo al cual vincular las variables de periodo político, puesto que indica el momento en que se llegó a un acuerdo político sobre el objeto de la relación<sup>219</sup>. Estas variables se obtienen en su mayoría a partir de datos oficiales para cada municipio y cada año. Así, a cada unidad se le asignan los valores correspondientes a las variables seleccionadas para el año en concreto, generando un individuo que refleja los valores de las variables en función del año y del municipio que firma el convenio. Así pues contaremos a partir de los tres grandes grupos de variables identificados, genero una serie de medidas que funcionen como indicadores territoriales, políticos, socio-demográficos, económicos, educativos, de relación (de política pública) e institucionales (de estructura municipal y departamental). Este procedimiento es el mismo para la construcción de las tres bases de datos creadas.

---

<sup>219</sup> En el mismo sentido, cuento con una variable temporal también interesante que indica si el convenio llegó a ser firmado o no. Concretamente 241 de los 6323 llegaron a *Asesoría Jurídica* pero no se llegaron a firmar. En este sentido indican un aborto del proceso y un cierto “fracaso” de la negociación.

#### 4.2.3.1.2. Fuentes

A continuación detallo las principales variables y los indicadores que configuran cada una de las tres bases de datos<sup>220</sup>. No detallo los tratamientos ni transformaciones específicas de las variables hasta el momento del análisis, cuando realmente cobre sentido la explicación del porqué y cómo se transforman.

Tabla 4.6: Principales variables de la BD 2010\*

<b>Variable</b>	<b>tipo de indicador</b>	<b>tipo de dato</b>	<b>Fuente**</b>
Nombre municipio	territorial	nominal	IDESCAT
comarca	territorial	nominal	IDESCAT
provincia	territorial	nominal	IDESCAT
capital de comarca	institucional	nominal	IDESCAT
capital de provincia	institucional	nominal	IDESCAT
población	socio-demográfico	nominal	IDESCAT
extranjeros empadronados	socio-demográfico	intervalo	IDESCAT
población por grupos de edad	socio-demográfico	intervalo	IDESCAT
Número total de convenios firmados (99-10)	relación	intervalo	BDCONV
Frecuencia de objeto convenio	relación	nominal	BDCONV
Total centros educativos (pub y priv)	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
Total de alumnos (pub y priv)	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
Tipologías centros educativos (pub y priv)	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
Número de docentes por nivel	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
Centros educación no reglada	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
Alumnos centros no reglada	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
Aprobados y suspendidos ESO (pub y priv)	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
Paro	económico	intervalo	IDESCAT
IRPF	económico	intervalo	IDESCAT
IBI	económico	intervalo	IDESCAT
Alumnos matriculados (pub y priv)	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
Alumnos extranjeros matriculados	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
Número de Alcaldes del municipio	político	intervalo	ICPS
Número de partidos en el gobierno municipio	político	intervalo	ICPS

\*Esta base contiene todas las variables para los años 2001, 2003, 2004 y 2010.

\*\*IDESCAT: Institut d'Estadística de Catalunya / ENSENYAMENT: Secció d'Estadística del Departament d'Ensenyament / BDCONV: Base de datos de Convenios / ICPS: Banc de dades: Dones i homes protagonistes a les institucions democràtiques catalanes.

Fuente: elaboración propia

<sup>220</sup> Para consultar el detalle completo de la desagregación de los datos, se encuentra en el anexo el libro completo de las variables que las detalla, y el CD con la base de datos original.

Tabla 4.7: Principales variables BDCONV

Variable	tipo de indicador	tipo de dato	Fuente*
año	institucional	intervalo	ENSENYAMENT
municipio	territorial	nominal	ENSENYAMENT
unión	institucional	nominal	ENSENYAMENT
Tipología	institucional	nominal	ENSENYAMENT
comarca	territorial	nominal	IDESCAT
provincia	territorial	nominal	IDESCAT
población año	socio-demográfico	intervalo	IDESCAT
duración convenio	institucional	intervalo	ENSENYAMENT
competencia	institucional	nominal	ENSENYAMENT
relaciones	institucional	nominal	ENSENYAMENT
veto	institucional	nominal	ENSENYAMENT
gasto local	económico	nominal	ENSENYAMENT
gasto Generalitat	económico	nominal	ENSENYAMENT
servicio local	institucional	nominal	ENSENYAMENT
nuevo servicio local	institucional	nominal	ENSENYAMENT
ayuda servicio local	institucional	nominal	ENSENYAMENT
actor privado	institucional	nominal	ENSENYAMENT
contraprestación privado	institucional	nominal	ENSENYAMENT
participación	institucional	nominal	ENSENYAMENT
Tema	relación	nominal	ENSENYAMENT
Subtema	relación	nominal	ENSENYAMENT
Fecha firma	relación	ordinal	ENSENYAMENT
Conseller	político	nominal	ENSENYAMENT
mandato Conseller	político	ordinal	IDESCAT
legislatura Generalitat	político	intervalo	IDESCAT
% legislatura Generalitat transcurrido	político	intervalo	IDESCAT
legislatura local	político	ordinal	IDESCAT
% legislatura local transcurrida	político	intervalo	IDESCAT
Organismo responsable Generalitat	institucional	nominal	ENSENYAMENT
Acuerdo final	relación	nominal	ENSENYAMENT
población escolar año	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
centros escolares año	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
docentes año	educativo	intervalo	ENSENYAMENT
población agrupada por edades año	educativo	intervalo	IDESCAT
Alcalde que firma el convenio	político	nominal	ICPS
Partido alcalde	político	nominal	ICPS
Duración alcalde mandato	político	intervalo	ICPS
Número partidos gobierno año	político	intervalo	ICPS
Número de alcaldes año	político	intervalo	ICPS
Número alcaldes 2010	político	intervalo	ICPS
Número de partidos 2010	político	intervalo	ICPS

\* IDESCAT: Institut d'Estadística de Catalunya / ENSENYAMENT: Secció d'Estadística del Departament d'Ensenyament / ICPS: Banc de dades: Dones i homes protagonistes a les institucions democràtiques catalanes.

Fuente: elaboración propia

Tabla 4.8: Principales variables BDCEL

Variable	grupo de indicador	tipo de dato	Fuente*
Municipio	territorial	nominal	Jeunesse Sports Vie Associative
población	socio-demográfico	intervalo	Jeunesse Sports Vie Associative
Communauté de Communes	institucional	nominal	Jeunesse Sports Vie Associative
CEL 2000	relación	intervalo	Jeunesse Sports Vie Associative
CEL 2002	relación	intervalo	Jeunesse Sports Vie Associative
CEL 2003	relación	intervalo	Jeunesse Sports Vie Associative
CEL 2004	relación	intervalo	Jeunesse Sports Vie Associative
CEL 2006	relación	intervalo	Jeunesse Sports Vie Associative
CEL 2010	relación	intervalo	Jeunesse Sports Vie Associative
CEL 2011	relación	intervalo	Jeunesse Sports Vie Associative
centros docentes (pub y priv)	educativo	intervalo	INSEE
alumnos matriculados por centros	educativo	intervalo	INSEE
población por grupos de edad	socio-demográfico	intervalo	INSEE
Renta hogares (revenu)	económico	intervalo	INSEE
Paro	económico	intervalo	INSEE

\*INSEE: *Institut national de la statistique et des études économiques / Jeunesse Sports Vie Associative :vaciado propio del Ministerio.*

Fuente: *elaboración propia*

En estas tres bases de datos, todas y cada una de las variables de las bases de datos toman el valor correspondiente a cada municipio en función de la fecha de la firma del convenio para la BDCONV, y del año que corresponda en la BD2010 y BDCEL. La cuarta base de datos es BDIM y es una especificación de BD2010 para crear el índice de capacidad educativa.

A continuación explico que tipo de información se puede obtener de cada una de ellas, puesto que en función de su construcción y de la disposición y contenido de las filas y las columnas podemos realizar un tipo de investigación u otro. En los tres casos para conseguir una base numérica se estandarizaron los valores para que fueran comprobables y comparables. Así, la tesis se sustenta en tres bases de “resultado” y una base “dinámica”. En las tres bases de resultado las observaciones (filas) se corresponden con la unidad territorial municipio, mientras que en la base dinámica las observaciones se corresponden con el conjunto de ayuntamientos que han firmado un

convenio desde 1999 hasta 2010. En ambos casos las columnas representan los valores de las variables indicadas anteriormente.

La BD2010 (y subsidiariamente la BDIM) se configura como la base de los 947 municipios catalanes con las variables especificadas anteriormente para los años 2001, 2003, 2004 y 2010<sup>221</sup>. Ésta permite analizar en forma de “foto fija” la evolución y los efectos que las interrelaciones han producido en los gobiernos locales catalanes en doce años. Además, esta base de datos se enriquece notablemente a partir de la incorporación de datos de la BDCONV, que permite añadir indicadores de relación, debidamente transformados. Por otro lado, el elevado número de variables que incluye responde a la necesidad de controlar los análisis estadísticos desde múltiples perspectivas, así como relacionar indicadores de entorno (social, económico), de política pública (educativa) y políticos para entender los determinantes del cambio institucional y del proceso de capacitación educativa de los municipios catalanes. Tan sólo a efectos del último capítulo creo la BDIM, que es una base que contiene una selección de variables y el Índice de Municipalización educativo<sup>222</sup>.

La BDCEL es una reproducción a escala reducida de la BD2010, pero en relación con los 588 municipios del Departamento de la *Haute Garonne*. Entiendo que ésta cumple los requisitos mínimos para demostrar que un análisis similar al que propongo para el caso catalán es posible en la realidad político-institucional francesa. La BDCEL incluye una selección de las variables que ha sido posible conseguir intentando cubrir todos los tipos de indicadores relevantes.

Finalmente, la BDCONV se configura como la base que permite el análisis puramente temporal de las relaciones establecidas entre *Generalitat* y municipios. Esta base toma como punto de partida todo el trabajo de vaciado de los convenios y permite un análisis dinámico de las relaciones. Su creación responde a la necesidad del análisis

---

<sup>221</sup> No contiene datos de 1999 porque no existen datos desagregados a nivel municipal hasta 2001. Tomo 2003 y 2004 porque representan los momentos de cambio político CiU-PSC/ERC/IC-V y 2010 como fecha final del estudio.

<sup>222</sup> Todas ellas se encuentran en el anexo electrónico.



longitudinal, pero también a la utilidad del trasvase de datos relevantes a la BD2010, que la configuran como la base de referencia de la tesis.

#### **4.2.2.4 El análisis estadístico.**

Una vez detallado el proceso de creación de las bases de datos conviene hacer una breve reflexión en relación con los fundamentos y usos del análisis estadístico que se realiza a continuación. De entrada conviene subrayar que el hecho de tomar como fundamento del análisis, más que los gobiernos locales en sí mismos, sus relaciones, es una innovación fundamental en el análisis del neoinstitucionalismo.

La cantidad de variables e indicadores permiten hacer análisis estadísticos de gran complejidad y profundidad. Sin embargo, muchos de los argumentos expuestos en las secciones siguientes se explican suficientemente con tablas de contingencia y gráficos simples. Siempre que sea suficiente para sustentar la argumentación expuesta, se preferirán este tipo de presentaciones de resultados.

Para los capítulos 5 y 6 utilizo básicamente un conjunto técnicas estadísticas generales, univariantes y bivariantes, que sirven de guía para la interpretación de los datos. Sin embargo, las técnicas al concreto, como la transformación de los indicadores y la creación de índices, se comentan en el momento en que se utilicen, con la finalidad de aligerar la presente lectura. En cualquier caso el análisis estadístico de los gobiernos locales pivota siempre sobre cuatro grandes dimensiones: espacio, tiempo, política e instituciones (Magre, 1999; Ramos Gallarín, Alda Fernández, Cicuéndez Santamaria, González Gómez, y López Nieto, 2006) y este estudio no escapa a ellas. Además, los estudios clásicos de las relaciones intergubernamentales han buscado siempre caracterizar: la intensidad de las relaciones, la naturaleza de éstas, la presencia o ausencia de jerarquía (asimetría) y sus efectos. Estos factores son los que me van a ayudar a explicar las diferencias y las similitudes generadas por las interdependencias institucionales entre los municipios, ponderando el papel que juega cada factor en la explicación.

La dimensión territorial es fundamental, puesto que es una de las que demuestra más capacidad heurística en el estudio de los gobiernos locales (Magre, 1999). La estructura municipal, concretamente la población y su organización político-administrativa, es un factor que atempera, reduce o amplía las variables explicativas. Por lo tanto, es una dimensión fundamental que tiende a explicarlo todo, pero también a complicarlo todo, escondiendo efectos latentes y destacando variables espurias. Es fuente de multicolinealidad que es necesario controlar.

La dimensión temporal es clave en todo análisis de cambio institucional. El indicador principal son las fechas y la acumulación en el tiempo de las instituciones. Esta dimensión permite explicar y matizar multitud de efectos que, de no tener en cuenta esta dimensión, correrían el riesgo de presentar sesgos graves en la interpretación.

La dimensión política tiene que ver con aquellos elementos que potencialmente se explican por la coincidencia de un determinado programa político, o por un momento político determinado. También añado factores de tiempo en el análisis político, puesto que la permanencia de los alcaldes en el cargo y la estabilidad general del consistorio se presentan como indicadores de esta dimensión política.

Finalmente, por dimensión institucional entiendo todas aquellas instituciones educativas que se encuentran en un territorio en un momento temporal y político concreto. Es decir, analizar en términos estructurales la capacidad educativa en un momento y espacio precisos permite controlar otros factores, especialmente los políticos y los de población, que de otra forma tomarían una relevancia sobredimensionada.

Así, intento construir un relato ordenado y sistemático de todos los aspectos hasta ahora considerados, y que en su conjunto me llevan a concluir que para analizar las políticas educativas municipales hay que entender primero la capacidad de relacionarse con el centro político.

### 4.3 Los convenios y los *contrats* como instrumentos: ¿*carrot*, *sermon* o *stick*?

El primer análisis en profundidad basado en los datos recogidos de los convenios lo dedico precisamente a caracterizarlos como instrumento de implementación de políticas públicas. La mayor parte de los convenios representan una actividad, una decisión política del gobierno en sentido amplio, sobre el sector educativo. Definir empíricamente cómo son los convenios que se han firmado es un ejercicio que permite explicitar ante qué tipo de instrumento nos encontramos.

En el desarrollo de un Estado descentralizado, complejo y plural como el español existen un conjunto de principios que ordenan las múltiples relaciones entre las diversas partes, siempre de forma abstracta<sup>223</sup>. Sin embargo, pueden resumirse tres principios (Martínez-Alonso Camps et al., 2009):

1. Que se establecen unos deberes de cooperación, colaboración y coordinación para todas las administraciones;
2. Que la articulación del modelo debe descansar en la observancia de los principios de lealtad institucional, solidaridad y subsidiariedad.
3. Que este modelo es aplicable a todas las relaciones intergubernamentales: entre gobiernos de distintos ámbitos territoriales entre ellos (Estado, Comunidades Autónomas, municipios), y entre gobiernos del mismo nivel territorial (provincias, comarcas y municipios).

Por otro lado, en Francia, se ha extendido progresivamente el uso de los proyectos y la relajación de las relaciones publico/privado. Todos los cambios parecen dirigirse a la negociación de la acción pública y la multiplicación de los contratos como forma de

---

<sup>223</sup> Este modelo se describe en dos leyes estatales: la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, y la L 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: LBRL, arts. 10 y 55 a 62; LRJPAC, arts. 3.2 y 4 a 10.

gobierno (J. P. Gaudin, 2007). Ésta forma de gobierno está, para Gaudin, impregnada de intencionalidad política e ideológica:

*“La méthode contractuelle participe de l’idéal et de la culture politique du contrat, où l’accord librement discuté fait la loi des parties. Elle connote l’échange légitime, l’adhésion à des normes communes et le libre consentement individuel. Elle est en phase avec les convictions individualistes et les thèmes libéraux qui se rattachent, en économie comme ailleurs, à la croyance en la centralité du sujet rationnel”.* (J. P. Gaudin, 2004:45).

La vinculación jurídica que nace de estos mandatos y principios es relativa, puesto que necesita del impulso político de los gobiernos que rigen las administraciones respectivas. En el fondo, lo que se deriva del modelo es la exigencia de una serie de comportamientos que deben observarse en el flujo de las relaciones intergubernamentales. A partir de estas premisas, resumo el diseño político-legal de los convenios y de los *contrats* franceses para posteriormente detallar sus características morfológicas.

#### **4.3.1 El diseño institucional de convenios y *contrats*.**

La principal característica de los convenios y los *contrats* es que representan un acuerdo voluntario entre los firmantes sobre un tema concreto y para realizar una actividad, relegando un acuerdo de intenciones. Así pues, la primera característica es que se trata de instrumentos políticos no coercitivos, donde ninguno de los niveles de gobierno utiliza su *potestas* para imponer una determinada visión o solución a un problema público<sup>224</sup>. La gobernanza multinivel y la descentralización son excelentes puntos de partida para la generalización de estos instrumentos: convergencias de intereses, problemas estructurales similares, búsqueda de soluciones comunes... Sin embargo en Francia se comienza a observar de forma teórica que bajo este diseño institucional, y el deseo de cooperación, aparece una voluntad algo distinta:

---

<sup>224</sup> Los centros políticos tienen instrumentos mucho más coercitivos: las leyes, todas las circulares, los decretos y demás reglamentación administrativa, que son poderosos instrumentos coercitivos.

*“ (...) il apparaît que cette évolution (...) trouve surtout son origine soit dans une invitation à peine voilée des autorités centrales, soit de plus en plus dans le corps des textes applicables qui font de la signature d'une convention entre collectivités le préalable obligatoire à l'exercice des compétences qui leur sont confiées”.*(Caudal y Robbe, 2007)

Efectivamente, los acuerdos y las situaciones de consenso denotan tendencias funcionales y una voluntad de ajuste de comportamientos de los gobiernos, pero son también una forma de otorgar capacidades y competencias algo arbitraria. A pesar de encontrarnos en un entorno napoleónico, los textos normativos no definen el concepto “convenios de colaboración”, sino que suelen prever la posibilidad de su formalización entre Administraciones y entidades públicas, sin más precisiones. Se genera así una notable opacidad en la relación, constatada ampliamente a ambos lados de los pirineos (Albertí, 1996; Arbós, Colino Cámara, García Morales, y Parrado Díez, 2009; García Morales, 1998; García Morales, Montilla Martos, y Arbós, 2006; J. P. Gaudin, 1999; J. Gaudin, 2004; J. Gaudin, 2011; López Nieto, 2006b; Martínez-Alonso Camps y Ysa Figueras, 2003).

En general convenios y contratos abarcan una multitud de procesos sin referencia estable, con múltiples denominaciones: corresponsabilidad, protocolos de actuación, cartas, contratos, convenios, pactos... pero que contienen obligaciones jurídicas y también políticas. Básicamente podemos retener hasta tres características de proceso político (J. P. Gaudin, 2007): Primero existe una fase de discusión sobre los objetivos; en segundo lugar un acuerdo sobre un calendario de realización; y en tercer lugar se dan contribuciones conjuntas de las partes firmantes a la realización de los objetivos (económicas, recursos humanos...). Así pues, asumimos de forma teórica que los convenios y CEL se caracterizan por los siguientes elementos:

1. Se realizan en plano de igualdad.
2. Son un instrumento voluntario que representa un acuerdo político, basado en la autonomía de los firmantes.

3. Obligan en la medida y la intensidad que las partes se quieran obligar, representando un acuerdo jurídico.
4. Se pueden firmar en base a competencias de cualquiera de ambos niveles de gobierno.
5. Son flexibles en tanto que no crean una estructura estable de decisión política que se independice de las partes firmantes y las partes tienen una relativa libertad de “romper” el pacto.

De acuerdo con los antecedentes señalados, se puede afirmar que tienen carácter voluntario y base negocial, se generan en términos de igualdad y se rigen por las normas reguladoras de las competencias respectivas. Además se basan en tres grandes ejes: prestación de servicios públicos; ejercicio de actividades de interés común y desarrollo de las competencias<sup>225</sup>. Finalmente, desde un punto de vista del diseño, cabe destacar que se trata de instrumentos que presentan una baja o bajísima fricción institucional (*Institutional Friction*). Si bien este es un concepto que se ha utilizado de forma preferente en los estudios de agenda política (F. R. Baumgartner y Jones, 2009; Bonafont y Palau, 2011; B. D. Jones y Baumgartner, 2005), representa bien la idea de que el convenio es un instrumento de política pública que es relativamente sencillo de implementar. El concepto de fricción institucional se conceptualiza a partir de tener en cuenta los costos de transacción y de proceso político asociados con la toma de la decisión en un nivel político determinado, y el número de individuos y actores colectivos cuyo acuerdo se requiere para la toma de la decisión. 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<sup>226</sup>. En este sentido, a diferencia de lo que sucede con los demás instrumentos de

---

<sup>225</sup> Gestión de un servicio por cuenta de la administración titular, delegación, asignación y transferencia de funciones o actividades...

<sup>226</sup> Para los estudios de agenda, el nivel político se corresponde con la naturaleza jurídica de la decisión. Así, una Ley Orgánica presenta los niveles más altos de fricción institucional y un reglamento o decreto de los más bajos.

colaboración en términos de igualdad, que presentan un proceso de creación altamente formalizado 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 cuando se trata de formalizar una decisión política, de baja o bajísima fricción institucional.

#### **4.3.2 Convenios: Un contrato de adhesión o *Carrots and stick*.**

Precisamente una de las grandes ventajas de los convenios radica en la 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 aspectos o resultados operativos.

##### **4.3.2.1 Los convenios como expresión de la diversidad local.**

Si los convenios fueran la genuina expresión de la autonomía de las partes sería esperable encontrar patrones de diversidad tanto en la literalidad de los convenios, como en su configuración institucional. Así pues, los convenios deberían reflejar heterogeneidad y diferenciación institucional si se utilizaran como verdadera negociación política. Una primera hipótesis respecto de la naturaleza de los convenios sería que: *a mayor diversidad de objetos y su evolución temporal, deberíamos encontrar un aumento en la diversidad interna de los instrumentos*. En otras palabras, un análisis de su diversidad u homogeneidad en el tiempo y según el objeto daría un buen punto de partida para comprender la naturaleza de los mismos.

En instrumentos que reflejen acuerdos políticos y una cierta idea de gobernanza, sería esperable encontrar diversidad en sus elementos institucionales. Por el contrario,

en instrumentos relacionados con un cierto control o dirección desde el centro, sería esperable encontrar patrones de igualdad u homogeneidad en su configuración. Para estudiar esta hipótesis realizaré un análisis muy simple consistente en analizar la literalidad de diversos convenios sobre el mismo objeto pero en diversos momentos temporales<sup>227</sup>. Analizar los ejemplos que se pueden encontrar en el anexo indican que la tónica de la actividad convenial es la uniformidad y la igualdad de trato, sean municipios de gran población, mediana o pequeños. El objeto de los convenios tampoco es relevante en el sentido de que la variación sólo existe *interobjetos* pero no *intraobjetos*, puesto que el *Departament* utiliza maquetas que reproduce una y otra vez, adaptando lo necesario en cada caso.

El primer grupo de ejemplos (anexo) se corresponde con ejemplos de convenios de los años 2004, 2005 y 2007 sobre la implementación de guarderías (convenios “tipo 1”) y escuelas de música en 1999. Un segundo grupo de ejemplos se corresponde con Planes Educativos de Entorno (convenios “tipo 2”) para los años 2007 y 2009. De su análisis se desprende claramente que la homogeneidad es la norma. Cuando se decide crear una guardería municipal poco importan ni la talla municipal ni el municipio firmante cuando se trata de formalizar el acuerdo político<sup>228</sup>. Las únicas variaciones relevantes se explican por el hecho de que no es lo mismo conveniar sobre escuelas de música o guarderías que sobre planes educativos de entorno.

##### 4.3.2.2 Los convenios como expresión de la gobernanza

Una segunda hipótesis para caracterizar estos instrumentos debería permitir su análisis a partir del concepto de la gobernanza multinivel. Entre otros aspectos, este concepto se fundamenta en la idea de que los terceros actores privados participan de

---

<sup>227</sup> Realicé también un análisis de correspondencias para analizar la varianza de los convenios en función de una serie de variables institucionales relevantes, pero el resultado indicaba que se necesitaban 50 factores para explicar un 45% de la varianza. Este resultado ya indicaba que los convenios son fundamentalmente, iguales.

<sup>228</sup> Tal y como especificaba en la sección anterior, a pesar de ser una política muy municipal, todos y cada uno de los aspectos del servicio público de las guarderías municipales están determinados por normativa central. Así que es relativamente lógico que no haya diversidad alguna en la firma de los distintos convenios.



forma creciente en el gobierno de la sociedad y que se establecen relaciones crecientemente horizontales entre distintos gobiernos. Es muy posible que al nivel de las “grandes” decisiones (leyes, reformas estructurales del sistema) exista una participación notable y creciente de actores privados y de los intereses de lobbies no estrictamente públicos<sup>229</sup>. También es posible que al nivel más puramente “a ras de suelo”, en el proceso de implementación final, haya una relevante participación privada por la vía de la colaboración y de la co-producción de la política (R. Pasquier et al., 2007). Sin embargo, a un nivel meso-administrativo, como es el que analizo, es importante considerar hasta que punto en el momento de diseñar los programas que se van a llevar a cabo, la disposición administrativa a contar con terceros privados es de la importancia que destacan los teóricos de la gobernanza.

Así pues, una segunda hipótesis relacionada con la adaptación de la gobernanza al instrumento convenio en el sector educativo catalán se podría establecer como que *la penetración de actores privados aumenta con el paso del tiempo y se encuentra en objetos diversos de los convenios*. En primer lugar un descriptivo de cuántos convenios han sido firmados a la vez por municipios, Generalitat y al menos un tercero privado puede representar un indicador claro del alcance de la “privatización” de las relaciones, de la penetración de la gobernanza en la política educativa. Un primer dato detallado nos configura la participación de terceros como sigue:

Tabla 4.9: participación de terceros privados en convenios firmados.

	N	%
No participan.	5825	95,8
Sí participan. Presta servicio o colabora en la prestación.	246	4,0
<i>No identificado</i>	11	0,2
Total	6082	100

Fuente: BDCONV

<sup>229</sup> En el sistema educativo español la iglesia católica es el mejor ejemplo de esta idea (Bonaf, 2000).

Esta sencilla tabla nos alerta de que la participación de terceros privados en la firma de convenios es muy modesta. Tan sólo un 4% de convenios incluyen un tercero que presta el servicio directamente o colabora en su prestación. En relación a este número tan reducido, también es importante conocer su distribución en función de otros dos factores potencialmente relevantes: el momento y el objeto del convenio. En efecto, es posible que conforme se avance en el tiempo el hecho de conveniar con terceros privados presente una tendencia creciente, al irse consolidando el paradigma de la gobernanza. Por otro lado, los distintos objetos pueden marcar la posibilidad/necesidad de incorporar privados. Así pues realizo un análisis temporal y otro del contenido de los convenios. En el análisis del objeto de los convenios es de esperar que en acuerdos “tipo 2” o “tipo 3” exista efectivamente mayor presencia de actores privados. Estos objetos son los que presentarían mayor probabilidad de incorporar privados, puesto que representan actividades no estructurales, que no representan la prestación de un servicio público en sentido estricto. Por el contrario, los convenios “tipo 1”, se configuran como acuerdos para la prestación de servicios públicos, duraderos y estructurales. En estos casos la decisión de integrar a privados corresponde a cada municipio en la fase de la gestión del servicio, sin afectar a su titularidad pública, que es lo que certifica el convenio<sup>230</sup>.

Tabla 4.10: Participación actores privados por objeto de convenio.

Tipo	Objeto	No	Sí presta servicio o colabora en la prestación	% Objeto
1	Creación estructura para la prestación del servicio público educativo	969	0	0,00
2	Creación de condiciones para la mejora educativa	1853	229	12,36
3	Soporte estructura educativa	2900	17	0,59
4	Actuaciones de administración ordinaria	72	0	0,00
5	Cese de actividades	31	0	0,00
Total		5825	246	

Fuente: BDCONV

<sup>230</sup> Por ejemplo, en las guarderías de titularidad pública y municipal, los consistorios pueden decidir si la gestionan directamente o indirectamente, en régimen de concesión a un tercero privado. Sin embargo, la titularidad es siempre pública con independencia del modo de gestión.

La anterior tabla nos confirma que los escasos terceros privados que consiguen incluirse en la firma de convenios con la administración educativa, lo hacen efectivamente en aquellos temas en que su participación puede aparecer como más “natural”. Es destacable que no haya ni un solo convenio de “tipo 1” (creación de estructura) que incluya a los privados. Sin duda, ésta es una garantía del servicio público educativo, pertenezca al nivel de gobierno que pertenezca: las estructuras educativas públicas se crean públicas. Los terceros privados potencialmente interesados en que en un determinado municipio se instale una institución educativa, quedan fuera de la decisión formal. Los convenios que muestran más capacidad de atraer a terceros privados son efectivamente los de “tipo 2”. Es una consecuencia lógica, puesto que he englobado en esta tipología los convenios que tienen que ver con el entorno educativo. Esta apreciación se refuerza con una mirada en detalle a las políticas en concreto. En este entorno educativo pueden tener mucho peso empresas y agentes económicos del territorio (ayuda en la FP, en los planes de transición al trabajo para alumnos que no superan la ESO...), las entidades sociales (actividades complementarias para necesidades educativas especiales); en general todas aquellas actividades que puedan implicar un trabajo activo e instrumental fuera de las aulas son potencialmente receptoras de terceros actores privados.

La siguiente tabla resume diversos aspectos en relación con el peso relativo de los actores privados en los convenios que firman. En primer lugar especifica las políticas en las que intervienen privados, ofreciendo el número absoluto para cada concepto. En segundo permite conocer el porcentaje de convenios que han incluido privados respecto del total de convenios del mismo tipo. Así pues, la columna “Sí” permite comprender específicamente cuáles de los convenios de “tipo 2” y “tipo 3” son los que han presentado privados. La tercera columna (% Sí) permite conocer el impacto de los terceros privados específicamente en cada tipo de convenios con municipios respecto de su total.

Tabla 4.11: Importancia relativa del objeto en que participan terceros privados

Tipo	Total:	Sí	No	% Sí
2 Programa <i>Qualifica't</i>	246	6	3	66,67
2 Colaboración en FP y grados medios	14	8	8	63,63
3 cesión de uso de espacios y medios para formaciones de grado medio	3	3	4	42,83
3 financiación o creación de campos de aprendizaje	9	9	13	40,9
2 Actividades complementarias específicas para alumnos con necesidades educativas especiales	123	230	230	34,84
2 Planes de transición al trabajo y acciones para jóvenes desescolarizados o en paro.	83	353	353	19,03
3 Creación de centros de titularidad no municipal	1	11	11	8,3
2 Atención educativa a la diversidad y espacios de bienvenida educativa (EBE)	1	16	16	5,88
2 Programa Escuelas abiertas y organización actividades extraescolares municipales	2	50	50	3,84
3 cesión de espacios, obras, ampliación de plazas en centros educativos de competencia no municipal	3	738	738	0,4
3 ampliación y/o financiación de plazas en guarderías	1	1373	1373	0,07

Fuente: BDCONV

La tabla anterior ofrece dos conclusiones interesantes: existen algunos objetos que presentan un porcentaje relevante de convenios firmados conjuntamente entre gobiernos locales, Generalitat y actores privados (más del 50%), pero que no coinciden con los que son más abundantes en número. Efectivamente, los programas pensados para obtener conocimientos instrumentales y que van dirigidos preferentemente a aquellos alumnos que abandonan los estudios sin la correspondiente titulación, o aquellos programas que colaboran en la prestación del servicio educativo post-obligatorio e instrumental (FP y grados medios). Estos programas son relativamente nuevos (*Qualifica't* empezó en 2009 y la colaboración de terceros privados en grados medios comenzó en 2005<sup>231</sup>); y puede ser que por ello el número absoluto sea todavía relativamente bajo, pero en porcentaje de participación son muy relevantes.

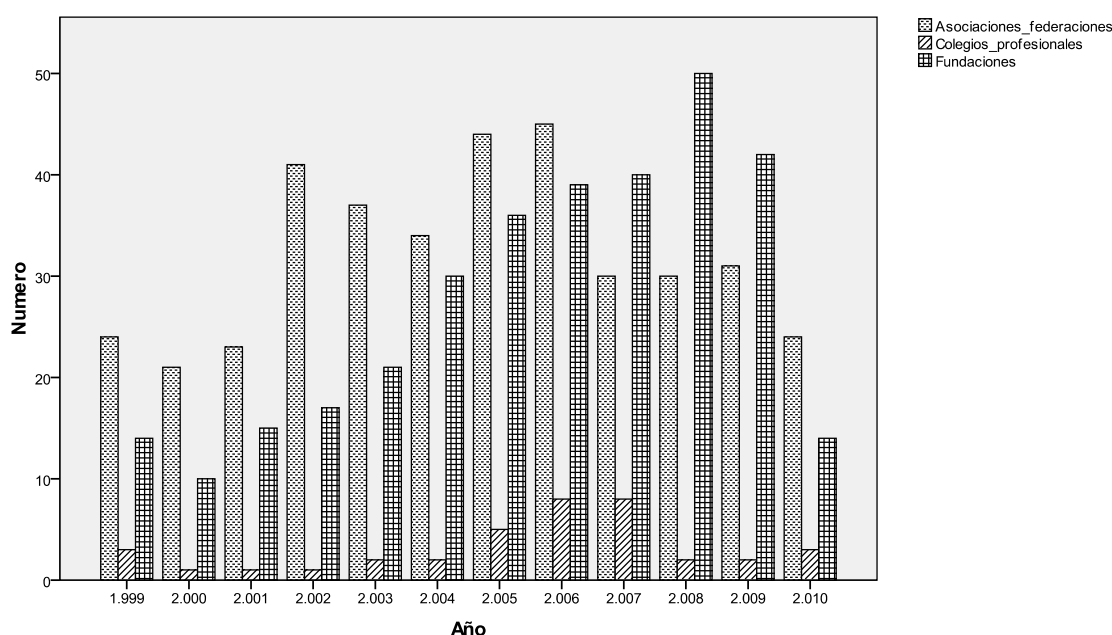
Los programas más presentes en números absolutos son programas más consolidados en el tiempo y de más largo recorrido. Los planes de transición escuela-

<sup>231</sup> *Ordre EDU/336/2009, de 30 de juny, per la qual s'estableix el programa experimental Qualifica't en els ensenyaments de formació professional del sistema educatiu, i s'obre convocatòria de selecció de centres per al curs acadèmic 2009-2010; i Decret 240/2005, de 8 de novembre, pel qual s'estableixen diverses mesures flexibilitzadores de l'oferta dels ensenyaments de formació professional específica.*

trabajo y los programas dedicados a alumnos con necesidades especiales fueron de los primeros programas del *Departament*. En ellos la participación de privados aparece como un elemento que enriquece el proceso educativo que se pretende prestar, por ello se han firmado hasta 206 convenios<sup>232</sup>.

En cualquier caso una breve referencia al número absoluto de todos los convenios que el *Departament* ha firmado con terceros privados puede acabar de aclarar el peso de éstos:

Gráfico 4.1: Convenios firmados por privados y el *Departament*.



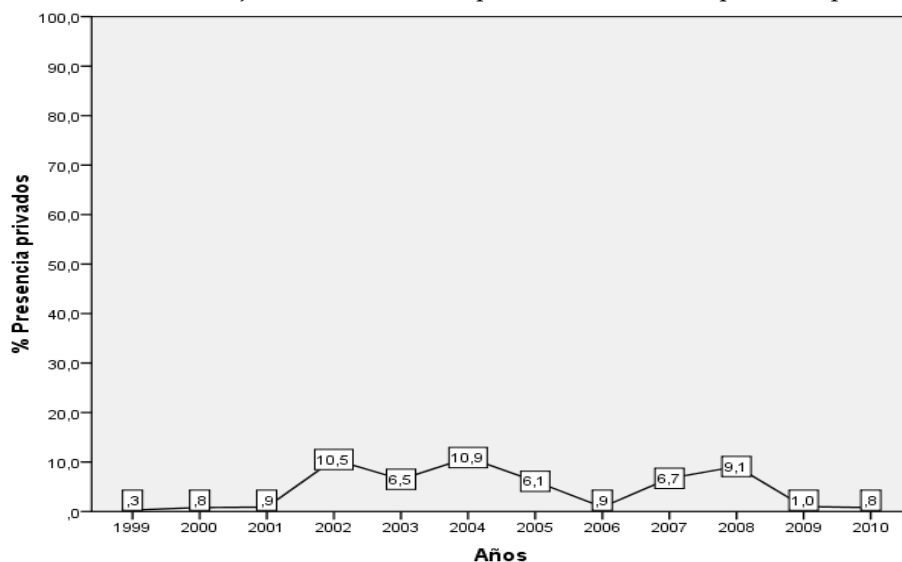
Fuente: Vaciado memorias del *Departament*

El *Departament* ha mantenido en el tiempo estudiado un volumen de relaciones bilaterales con terceros privados (en este caso asociaciones, federaciones, colegios profesionales y fundaciones) relativamente constante. No se aprecian variaciones significativas en el número absoluto de convenios firmados con terceros, así que parece que no existe una especial predisposición en los últimos años a conveniar con más intensidad.

<sup>232</sup> Hay que destacar, sin embargo, que es muy posible que existan más convenios de este tipo firmados exclusivamente con actores privados, pero que no formen parte de esta tesis.

Por otra parte, el análisis temporal lo realizo en porcentaje anual de convenios que incluyen actores privados y no en números absolutos para mantener una homogeneidad en la prestación de los datos, puesto que los números absolutos podrían inducir al error. Así, podemos observar la concentración de convenios con privados para cada año. Como se puede observar en el gráfico siguiente, no existe un patrón evidente de comportamiento, más allá de una cierta concentración de la presencia de actores privados en algunos años que se corresponden aproximadamente a la mitad de las legislaturas. Sin embargo, no es en absoluto una tendencia suficientemente sólida y en cualquier caso, el paso del tiempo no ha favorecido la entrada de actores privados en la implementación de políticas educativas locales.

Gráfico 4.2: Porcentaje de convenios con presencia de actores privados por año.



Fuente: BDCONV

Como se puede constatar, esta segunda hipótesis en relación con la gobernanza confirma también que la participación de actores privados no ha evolucionado de forma drástica en el tiempo. En las relaciones Generalitat – municipios tan sólo ha afectado a aquellos objetos (tipo 2 y tipo 3) en que lo ha hecho de forma habitual en el tiempo. Tan sólo cabe apuntar la creación de nuevos programas que sí presentan porcentajes de participación de terceros muy relevantes, pero cuya novedad (y brevedad) impide obtener conclusiones al respecto.

Así pues, una vez realizado este análisis se puede considerar que el concepto de gobernanza se puede aplicar mejor para las grandes decisiones educativas y en la implementación a ras de suelo. Se podría decir que, al menos en educación, el paradigma de la gobernanza no ha penetrado en las estructuras administrativas formales del *Departament d'Ensenyament* cuando se trata de implementar convenios.

#### **4.3.3 Los convenios como expresión de un contrato de adhesión.**

Todos estos análisis permiten una reflexión preliminar sobre la naturaleza de los instrumentos que implementan las políticas públicas locales educativas. Parece claro que éstos no funcionan con criterios de diversidad ni de verdadera autonomía de las partes y encajan mal en algunos de los aspectos básicos de la gobernanza. Se ha visto que, en realidad, corresponden con modelos “prefabricados” por el centro político a los cuales los municipios tienen poco más margen que la adhesión. La participación de privados es más que marginal y tan sólo en unos tipos de convenio específicos que por su naturaleza se prestan de forma más “natural” a su participación.

Se configuran, pues, como instrumentos tipo *carrot*: si el municipio desea prestar el servicio, o acceder a determinados recursos, debe hacerlo en las condiciones y circunstancias que determine el centro político. Ningún municipio está obligado a prestar servicios educativos pero, si lo quiere hacer, lo debe realizar mediante la firma - no de un convenio- si no en realidad de un contrato de adhesión. El margen de los municipios en la variación/especificación de la configuración del servicio es mínima y los municipios acaban aceptando cláusulas que son redactadas por una sola de las partes (el centro político), con lo cual se limitan tan sólo a aceptar o rechazar el contrato en su integridad. Se analiza también en el capítulo 6 que una parte muy importante de los convenios implican gasto, inversión del centro político en el municipio, así que *la zanahoria* es más apetitosa si, además de la capacidad política en educación, permite obtener ingresos para los gobiernos locales. En este escenario, los incentivos de los municipios para adherirse y/o participar de los programas centrales son potencialmente muy elevados.

A primera vista, la contractualización o “convenialidad” de la actividad política sugieren un tratamiento conjunto de los temas. Sin embargo, las formas de la acción - sus instrumentos-, siguen confirmando las relaciones asimétricas entre poderes, tanto por la uniformidad de los convenios como por la jerarquía que expresa la capacidad de financiación. Así pues, los convenios en educación siguen reflejando las jerarquías que el diseño del sistema educativo prevé. Los documentos que firman los municipios para conseguir prestar más políticas educativas son prácticamente iguales entre ellos. Esto es, la configuración institucional que se desprende de los instrumentos apunta hacia una voluntad de homogeneización de los servicios y de las condiciones en que se prestan las políticas educativas municipales.

La constatación de esta configuración institucional hace reflexionar acerca de la verdadera naturaleza de los convenios, así como su uso por parte del *Departament*. Que el centro político privilegie por encima de cualquier otro un instrumento como el convenio tan sólo puede significar que le resulta un instrumento útil y efectivo en su rutina administrativa. Que, al lado de los instrumentos coercitivos clásicos, tan sólo existan los convenios indica que el centro político está cómodo con un instrumento que controla. Lo controla porque le permite mantener en última instancia la configuración de los servicios que se implementan a nivel local, porque le permite modular la intensidad de las relaciones con los municipios y los actores privados mediante la redacción de convenios de adhesión, porque continua guardando en su mano el *expertise* y el diseño final de la política, y en definitiva, porque le permite dirigir el proceso de capacitación institucional educativa de los municipios. Halpern y Le Galès (2011) destacan que no puede haber acción pública autónoma sin instrumentos propios. Para estos autores disponer de los instrumentos para implementar las decisiones de políticas públicas equivale a la construcción de un sector propio. Es decir, sin instrumentación propia no existe la capacidad autónoma de institucionalizar un determinado sector político; no se puede hablar de política autónoma si no se tiene la capacidad ni los medios para construirla:



*“(Notre) comparaison suggère que l’instrumentation est bien une variable clé de la dynamique d’institutionnalisation d’un secteur. L’absence de capacité autonome d’instrumentation constitue pour le moins un facteur qui rend moins probable le développement de cette politique. Les dynamiques de changement observées sur le long terme montrent le rôle structurant des formes d’instrumentation sur les modes d’allocation de ressources entre les acteurs (...)”* (Halpern y Le Galès, 2011:77)..

El siguiente capítulo de esta tesis se destina, precisamente, a estudiar los criterios de asignación de recursos que operan a través de las interdependencias institucionales. Éstas configuran el proceso de cambio observado en los gobiernos locales en términos de capacidad educativa y, por lo tanto, son los principales indicadores de cómo se ha desplegado el cambio institucional desde el centro político. Así pues, asumir la autonomía y capacidad singular de los municipios en la negociación de los convenios equivaldría a analizar todas estas relaciones como un ejemplo de la diversidad local. Por el contrario, analizar esta relación como una relación de capacitación dirigida desde el centro, equivaldría a encontrar factores explicativos para mostrar que los municipios actúan en educación cuando consiguen “la zanahoria” del centro político. Analizar los determinantes de este proceso es un trabajo académico que no ha sido realizado y que merita, por lo menos, una reflexión.

Si las políticas educativas de los municipios dependen de la cantidad y la intensidad de las relaciones que entretengan con el centro educativo, si los instrumentos que permiten esta capacitación educativa están en manos del centro político, si el centro político homogeneiza el tratamiento institucional con los gobiernos locales... es posible seguir manteniendo que *“el grau de desplegament de les polítiques educatives locals als diferents municipis depèn, en part, del posicionament que adopten els ajuntaments en matèria d’educació”* (Albaigés, 2012:25)? Probablemente sí, pero sea necesario matizar en qué (pequeña) parte depende de ellos y en qué medida la voluntad central es determinante para entender este proceso. Las dinámicas de cambio institucional se entienden como

resultado de procesos institucionales externos (la dirección del centro político) o de cambio interno (técnicas o de competición entre organizaciones, en este caso municipios), y precisamente lo que estudio en esta tesis es la fuerza del cambio institucional externo a los municipios. En otras palabras, el centro político es en educación el propulsor de las políticas municipales y orienta cambio institucional de forma mucho más evidente que la simple competición municipal. El siguiente capítulo analiza este proceso en su conjunto.



## 5. El análisis dinámico del cambio: la capacitación educativa municipal como proceso de relación.

“En el nostre país la cultura, més anglosaxona, de que els ajuntaments assumeixin més responsabilitats no està ni molt menys consolidada, més aviat domina una cultura contraria, una cultura nacional, per entendre'ns”

*Entrevista Ernest Maragall (PSC)*

“Amb un país que te 940 (pràcticament) municipis no podem parlar de municipalització directa, perquè tindriem en 15 anys unes diferències molt importants; després al ser un país sense Estat, el nivell d'administració que es el de la Generalitat, si es buida també l'autogovern es debilita molt i doncs aquí hi ha un concepte de país. A grans trets qui és més partidari d'un Estat fort, és favorable a municipalitzar i qui és més partidari de l'autogovern, doncs vol retenir més l'educació”

*Entrevista Irene Rigau (CiU)*

Este capítulo se dedica a un análisis de tipo longitudinal y fundamentalmente descriptivo de los municipios que han firmado convenios. Básicamente dedico los apartados que siguen a explicar cómo se han comportado las relaciones entre Generalitat y municipios durante el tiempo del estudio para enmarcar el cambio producido. El objetivo principal de esta sección es mostrar cómo los municipios han ido obteniendo capacidad política educativa a través la firma de convenios con su centro político y que la naturaleza de éstos ha ido evolucionando también. Esta sección estudia la vertiente dinámica del proceso de cambio institucional, a través de la capacitación educativa, que se ha producido en los últimos 12 años e intenta comprender cómo se ha desarrollado y los factores relevantes del mismo.

En esta parte se analiza el movimiento y la evolución del sistema institucional local. Se traza el sentido y la dirección del movimiento de conjunto que se puede apreciar. A partir de los datos empíricos descriptivos se dibuja el camino seguido por los municipios en materia educativa.

Los aspectos principales del análisis institucional en Ciencia Política, y específicamente en educación, se dirigen hacia comprender los procesos de institucionalización, los mecanismos a través los cuales estos tiene lugar y cómo afecta esto a la conducta de los individuos y las otras instituciones (Bidwell, 2006). La idea es presentar un resumen ordenado de los principales factores que explican cómo son y cómo se han desarrollado las dinámicas de cambio observadas; mezclando análisis de las instituciones, de la política (*politics*), educativas y de entorno.

### 5.1 El cambio mediante la distribución de la firma de convenios.

En este primer apartado analizo en profundidad la distribución de los 6323 convenios que firman 616 municipios, desde 1999 a 2010, a partir del análisis de los datos desde diversas perspectivas. En primer lugar, conocer qué municipios (y sus características) han firmado los convenios y de qué tipo es una información muy relevante para entender quién se ha beneficiado de la capacidad de relacionarse y cómo lo ha hecho. A pesar de que la población municipal es extremadamente diversa, el análisis que realizo trata a cada unidad municipal como una unidad igual. A pesar de las notables diferencias entre gobiernos locales, ni en la configuración institucional básica, ni en el fundamento democrático de los municipios catalanes hay diferencias por razón de tamaño o ubicación territorial<sup>233</sup>. Es decir, estructuralmente y en abstracto, no por pequeño un municipio es institucionalmente menos municipio que uno grande; y un municipio rural no es menos municipio que un municipio de una densa trama urbana. La única excepción a este discurso, y en relación con la educación, es la ciudad de Barcelona. Ésta disfruta de un trato distinto y específico, tanto en las leyes catalana y española que determinan sus especiales competencias, como por ser el único gobierno local que forma parte de un consorcio educativo: el *Consorci d'educació de*

---

<sup>233</sup> Las características básicas y estructurales de todo municipio, esbozadas por Lidström (1998): territorio, autonomía política, poder coercitivo sobre sus ciudadanos y carácter democrático (políticos y asambleas electas).

*Barcelona*. Este instrumento de colaboración fue creado en 1998<sup>234</sup>, se encarga de la gestión educativa y se constituyó legalmente en 2002<sup>235</sup>. A pesar de su especificidad, como se verá, el Consorcio funciona básicamente como servicio desconcentrado del *Departament*. A pesar de que este elemento hace de Barcelona un caso política e institucionalmente distinto, si no específico lo contrario, la tengo en cuenta como un municipio más en todos los análisis. Así pues, en teoría, las grandes diferencias entre municipios se explican por el entorno (social, educativo, económico, político...) y no tanto por la configuración institucional, que varía ligeramente con la población. Para analizar las diferentes capacidades es necesario estudiar cómo se distribuyen los convenios en el tiempo y cuáles son los municipios que acceden a ellos y de qué manera<sup>236</sup>.

### 5.1.1 Los municipios y la distribución de los convenios.

La distribución de convenios firmados por municipio es el indicador bruto fundamental de la capacidad que tienen los municipios para llegar a acuerdos con el centro político. Si tomamos la celebración del convenio como elemento fundamental de la relación política, estamos comenzando a diferenciar los municipios en función de su capacidad de llegar a acuerdos. Firmar un convenio significa adquirir capacidades y aceptar obligaciones, en pocas palabras, simboliza la adquisición de recursos y de poder político. Incluso si sobre este poder los políticos locales no tienen gran margen de maniobra, poder ofrecer un mayor número de recursos (en este caso educativos) en un municipio, es una fuente de legitimidad política que revierte también en los electos locales.

---

<sup>234</sup> Por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, Ley que fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona, el Parlamento de Cataluña y el Parlamento Español reconociendo la capitalidad de Barcelona y la dotándola de un régimen especial y distinto.

<sup>235</sup> Decreto 84/2002 del Gobierno de la Generalitat del 5 de febrero de 2002.

<sup>236</sup> En otras palabras, se trata de ponderar cuál de las dos dependencias de los gobiernos locales de Lidström marca la agenda de los municipios en las actividades educativas: la dependencia de los recursos y la voluntad del centro, o la dependencia ciudadana que marca el quehacer político cotidiano del consistorio (Lidström, 1998). Si bien no dispongo de datos para analizar las dependencias ciudadanas, asumo que la explicación mediante el análisis de las dependencias del centro político es suficiente para trazar una respuesta sólida

En los doce años del estudio, un total de 6082 convenios llegaron a ser finalmente firmados, quedando la firma al borde del acuerdo en 241 casos<sup>237</sup>. La distribución de los convenios firmados en función del municipio nos muestra como se reparte la relación entre los distintos municipios catalanes y el *Departament*. Si los convenios simbolizan esta capacidad de asumir capacidad educativa, es presumible que los que más convenien más capacidades obtendrán y más distintos de los demás municipios se configurarán. En cualquier caso la distribución de los convenios se espera distinta, asimétrica, entre los municipios. Según las aproximaciones del nuevo localismo y de la gobernanza, los municipios se “espabilarían” para conseguir más recursos en función de su predisposición política para tratar temas educativos, en virtud del ejercicio de su autonomía política. Así, ayuntamientos más sensibilizados por el tema educativo serían los más interesados en conveniar y conseguir prestar más políticas educativas. Por el contrario, según una perspectiva mucho más basada en las dinámicas neo-institucionalistas, de raíz intergubernamental, el poder y la actuación del centro político podrían determinar y orientar el comportamiento de los municipios. Éstos accederían a firmar convenios en función de la conducta del centro político o de los criterios que éste estableciera<sup>238</sup>, siempre matizando la voluntad autónoma de los municipios.

En cualquier caso, ambas aproximaciones parten de la hipótesis de que *los municipios catalanes tienen un acceso desigual al centro político*. Es decir, los 6082 convenios firmados por municipios no se reparten de forma homogénea en la población estudiada, resultando de ello que algunos municipios son municipios “aventajados” en el momento de relacionarse.

---

<sup>237</sup> Son aquellos convenios que llegaron al registro de la *Assessoria Jurídica* pero no se llegaron a firmar.

<sup>238</sup> Que podrían ser de tipo político (*politics*), económicos, administrativo-educativos o de entorno.

### 5.1.2 La distribución y concentración de los recursos.

Uno de los primeros factores a tener en cuenta es la población municipal y su distribución. En primer lugar una tabla de frecuencias de los municipios que han firmado convenios nos ofrece datos interesantes para conocer como se distribuyen (Tabla 5.1), siendo también relevante una descripción genérica de cómo los municipios que firmado convenios en el tiempo (Tabla 5.2) y su distribución poblacional (Tabla 5.3).

La tabla de frecuencias 5.1 es un sencillo análisis agregado de los 616 municipios que han conseguido firmar convenios con el *Departament* de 1999 a 2010, esto es un 65% del total de municipios catalanes. Los datos constatan una distribución aparentemente muy desequilibrada de los recursos que ofrecen los convenios. Encontramos que prácticamente el 58% del total de municipios firmantes (356), acuerdan como mucho hasta 5 convenios en el periodo estudiado, mientras que encontramos una pequeña porción del total de los municipios (13) que firman un número muy elevado de convenios (1060), encabezados por Barcelona que firma 222 convenios en 12 años, un 3.7% del total de convenios firmados en todo el territorio catalán.

Sin más especificaciones por el momento, aparece un grupo de municipios que accede de forma notable a los recursos del *Departament*, a mucha distancia de la mayoría de municipios catalanes. Un vistazo rápido a los datos que ofrecen las dos últimas columnas de la tabla 5.1 indica que el 10% de los municipios firma el 47% de los convenios que incluyen municipios, un 32% de municipios firman un 35.5% y que el 58% de los municipios firman tan sólo un 17% de los 6082 acuerdos. Sin duda, se trata de una repartición desigual que puede obedecer a distintos factores, pero que en cualquier caso muestra notables diferencias en el acceso al centro político.



Tabla 5.1: Frecuencias de número de convenios y de municipios 99-10

Convenios firmados	Municipios	%	Municipios acum.	% municipios acumulado	Total convenios firmados	% total convenios firmados		
1,00	55	8,9	55	8,9	55	0,9		
2,00	100	16,2	155	25,2	200	3,3		
3,00	80	13,0	235	38,1	240	3,9	17% de	58% de
4,00	61	9,9	296	48,1	244	4,0	convenios	muni.
5,00	60	9,7	356	57,8	300	4,9		
6,00	26	4,2	382	62,0	156	2,6		
7,00	29	4,7	411	66,7	203	3,3		
8,00	23	3,7	434	70,5	184	3,0		
9,00	22	3,6	456	74,0	198	3,3		
10,00	10	1,6	466	75,6	100	1,6		
11,00	17	2,8	483	78,4	187	3,1		
12,00	9	1,5	492	79,9	108	1,8		
13,00	8	1,3	500	81,2	104	1,7		
14,00	10	1,6	510	82,8	140	2,3	35,5% de	32% de
15,00	3	,5	513	83,3	45	0,7	convenios	muni.
16,00	8	1,3	521	84,6	128	2,1		
17,00	6	1,0	527	85,6	102	1,7		
18,00	5	,8	532	86,4	90	1,5		
19,00	7	1,1	539	87,5	133	2,2		
20,00	8	1,3	547	88,8	160	2,6		
21,00	3	,5	550	89,3	63	1,0		
22,00	1	,2	551	89,4	22	0,4		
23,00	2	,3	553	89,8	46	0,8		
24,00	2	,3	555	90,1	48	0,8		
25,00	3	,5	558	90,6	75	1,2		
26,00	4	,6	562	91,2	104	1,7		
27,00	4	,6	566	91,9	108	1,8		
28,00	1	,2	567	92,0	28	0,5		
29,00	3	,5	570	92,5	87	1,4		
30,00	1	,2	571	92,7	30	0,5		
31,00	3	,5	574	93,2	93	1,5		
32,00	2	,3	576	93,5	64	1,1		
33,00	1	,2	577	93,7	33	0,5		
34,00	3	,5	580	94,2	102	1,7		
35,00	1	,2	581	94,3	35	0,6		
36,00	1	,2	582	94,5	36	0,6		
37,00	2	,3	584	94,8	74	1,2		
38,00	3	,5	587	95,3	114	1,9		
40,00	1	,2	588	95,5	40	0,7		
42,00	1	,2	589	95,6	42	0,7		
43,00	3	,5	592	96,1	129	2,1	47,5% de	10% de
47,00	2	,3	594	96,4	94	1,5	convenios	muni.
49,00	1	,2	595	96,6	49	0,8		
51,00	1	,2	596	96,8	51	0,8		
52,00	2	,3	598	97,1	104	1,7		
54,00	3	,5	601	97,6	162	2,7		
56,00	2	,3	603	97,9	112	1,8		
57,00	1	,2	604	98,1	57	0,9		
59,00	1	,2	605	98,2	59	1,0		
61,00	1	,2	606	98,4	61	1,0		
65,00	1	,2	607	98,5	65	1,1		
66,00	1	,2	608	98,7	66	1,1		
67,00	1	,2	609	98,9	67	1,1		
69,00	1	,2	610	99,0	69	1,1		
76,00	1	,2	611	99,2	76	1,2		
77,00	1	,2	612	99,4	77	1,3		
78,00	1	,2	613	99,5	78	1,3		
81,00	1	,2	614	99,7	81	1,3		
82,00	1	,2	615	99,8	82	1,3		
222,00	1	,2	616	100,0	222	3,7		
Total	616	100,0			6082	100		

Fuente: elaboración propia a partir de BDCONV

Por otro lado, analizar la distribución de los municipios que firman convenios en función de la desigualdad competencial<sup>239</sup> puede aportar también informaciones relevantes. Ya se ha advertido que la división competencial ha quedado superada por la realidad política municipal, pero sin embargo éste es un criterio institucional fundamental que indica una voluntad del diseñador del sistema de introducir diferencias entre los municipios en función de su población.

Tabla 5.2: municipios que firman convenios por talla competencial 99-10.

Talla competencial	Convenios	%conv	Municipios	%mun	Media conv/mun
1-5000 hab.	1690	27,79	438	65,77	3,86
5001-20000 hab.	1841	30,27	162	24,32	11,36
20001-50000 hab.	1149	18,89	43	6,46	26,72
+50000 hab.	1402	23,05	23	3,45	60,96
<b>Total</b>	<b>6082</b>	<b>100</b>	<b>666*</b>	<b>100</b>	<b>9,13</b>

\*En este caso suma más de 616 municipios porque 50 saltan de tramo en el tiempo del estudio  
Fuente: BDCONV

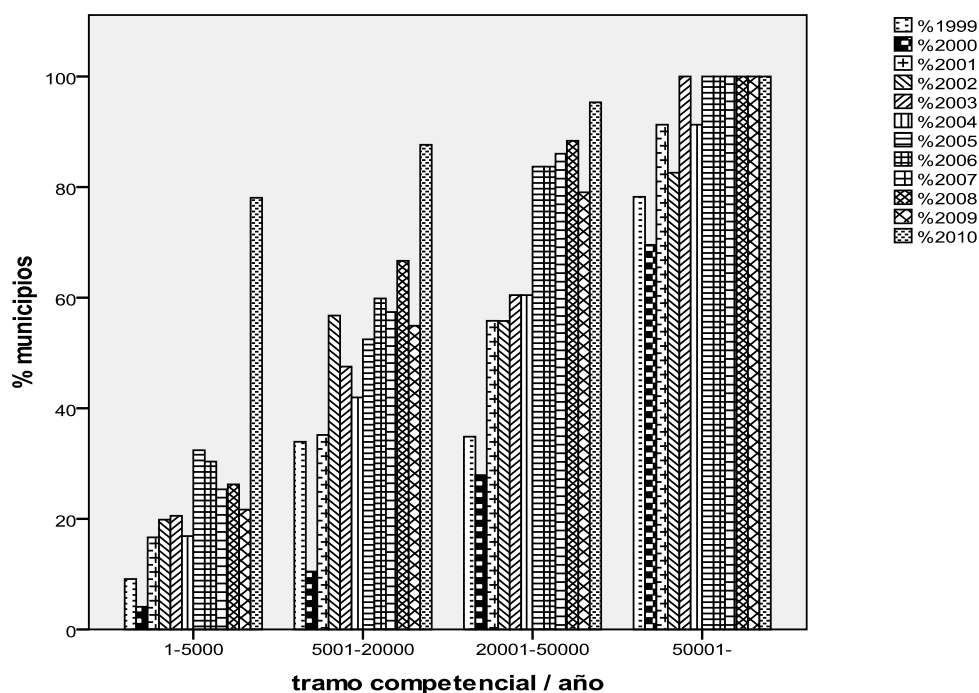
Como se observa, a pesar de que los datos agregados muestran una repartición homogénea del total de municipios que firman convenios (%conv) según los tramos de población que dibujan el acceso a las competencias obligatorias, el mismo dato ponderado por el número de municipios muestra como los municipios con más población y más capacidad competencial legal disponen de muchos más recursos, unas 6 veces más de la media. Concretamente, un 3.45% de los municipios que en algún momento firman convenios aglutinan un 23.05% de las firmas de convenios. También constato que el 65% de los municipios menos dotados competencialmente firman el 27.79% de los convenios, quedando muy lejos de sus compañeros con más capacidad competencial. Estos datos corroboran los que indican la anterior tabla de frecuencias: los municipios más poblados, y por consiguiente los que tienen más capacidad competencial firman más convenios.

Y este dato se afianza todavía más cuando se analiza esta distribución municipal a lo largo de los 12 años de estudio. El gráfico siguiente agrupa los municipios de firman convenios según su pertenencia a su tramo competencial y para cada año de los 12 de

<sup>239</sup> Establecida en el artículo 26 de la LBRL y 67 del *Text Refós* catalán.

estudio, e indica el porcentaje de municipios que firman al menos un convenio por año. Tomando el dato de cuántos municipios distintos firman convenios en función del tramo competencial se observa como prácticamente el 100% de los municipios más dotados firman al menos un convenio cada año (último grupo de columnas); mientras que los menos dotados no firman en el mismo porcentaje, mostrando muchas más dificultades para acceder al centro político (primer grupo de columnas). Mientras algunos firman de forma recurrente, y prácticamente con una cadencia casi-administrativa, otros sólo acceden a los recursos de forma puntual. La principal conclusión es que, efectivamente, los 23 municipios mayores y con más competencias, convenían de forma asidua y prácticamente constante. Los demás municipios presentan patrones de acceso al centro político más dispares, aunque tendencialmente crecientes para todos los tramos y años. Específicamente, los municipios menores (hasta 5000 habitantes) acceden con dificultad y sin un patrón de comportamiento claro al centro político, excepto en 2010.

Gráfico 5.1: acceso a la firma de convenios según población competencial.



Fuente: elaboración propia a partir de BDCONV

Parece evidente que los municipios acceden de forma creciente y relativamente constante a la firma de convenios, certificando una voluntad gradual de llegar a acuerdos con más municipios. La excepción son los municipios con menos competencias obligatorias, cuyo patrón de comportamiento no responde al de los demás grupos de municipios puesto que no presentan la tendencia creciente y constante en el tiempo.

Ante un escenario de autonomía municipal no deberíamos encontrar patrones de comportamiento tan homogéneos; Sin embargo, si se observan estos patrones de homogeneidad hay que buscar alguna explicación distinta para explicar el fenómeno. El acceso al centro político no parece sólo depender de la voluntad/necesidad de los municipios, sino que puede existir una voluntad del centro de ampliar/restringir el acceso. Analizando en concreto esta desigualdad de acceso es necesario entrar en el detalle municipal. Así el 10% de municipios que según la siguiente tabla de frecuencias aglutinan la mayoría de relaciones son los siguientes:

Tabla 5.3. 10% de municipios que firman más convenios (N)

Municipio	N	Municipio	N	Municipio	N
Barcelona	222				
Mataró	82	Viladecans	47		
Granollers	81	Vilanova i la Geltrú	47	Blanes	31
Vic	78	Martorell	43	Sant Pere de Ribes	31
Sabadell	77	Santa Coloma de Gramenet	43	Garriga, la	30
Lleida	76	Tortosa	43	Montmeló	29
Badalona	69	Lloret de Mar	42	Salou	29
Sant Feliu de Llobregat	67	Vendrell, el	40	Valls	29
Terrassa	66	Manlleu	38	Salt	28
Tarragona	65	Molins de Rei	38	Barberà del Vallès	27
Cornellà de Llobregat	61	Pineda de Mar	38	Bisbal d'Empordà, l	27
Ampostà	59	Mollet del Vallès	37	Castelldefels	27
Olot	57	Rubí	37	Cerdanyola del Vallès	27
Manresa	56	Figueras	36	Calafell	26
Prat de Llobregat, el	56	Vila-seca	35	Sant Feliu de Guíxols	26
Igualada	54	Cambrils	34	Torredembarra	26
Reus	54	Palafrugell	34	Torroella de Montgrí	26
Vilafranca del Penedès	54	Sant Boi de Llobregat	34	Mollerussa	25
Sant Celoni	52	Cervera	33	Premià de Dalt	25
Sant Cugat del Vallès	52	Palamós	32	Torelló	25
Hospitalet de Llobregat, l	51	Tàrraga	32	Berga	24
Girona	49	Banyoles	31	Montornès del Vallès	24

Fuente: BD CONV

En esta lista encontramos básicamente dos datos relevantes en relación con el 10% de los 63 municipios más “conveniadores” independientemente de su pertenencia a un tramo competencial u otro: en primer lugar, más de la mitad de las capitales de comarca (24 de 41) se encuentran en este ranking; en segundo lugar, de entre los que no son capital de comarca, se encuentran una buena parte de los municipios más poblados de Cataluña, concretamente 48 de los 63 más poblados en 2010 (un 76%). Un simple cuadro sinóptico nos dibuja la distribución de éstos municipios en función de su pertenencia a los criterios apuntados:

Tabla 5.4: 63 municipios con más convenios según población y capitalidad comarcal

Gran población y capitalidad comarcal		Gran población		Capitalidad comarcal	Ninguna de las anteriores
Ampostà	Tortosa	Badalona	Palafrugell	Berga	Cervera
Barcelona	Valls	Barberà del Vallès	Pineda de Mar	Bisbal d'Empordà, la	Garriga, la
Figueras	Vendrell, el	Blanes	Prat de Llobregat, el	Mollerussa	Montmeló
Girona	Vic	Calafell	Rubí	Tàrraga	Montornès del Vallès
Granollers	Vilafranca del Penedès	Cambrils	Salou	Banyoles	Palamós
Igualada	Vilanova i la Geltrú	Castelldefels	Salt		Premià de Dalt
Lleida		Cerdanyola del Vallès	Sant Boi de Llobregat		Sant Celoni
Manresa		Cornellà de Llobregat	Sant Cugat del Vallès		Torelló
Mataró		Hospitalet de Llobregat, l	Sant Feliu de Guíxols		Torredembarra
Olot		Lloret de Mar	Sant Pere de Ribes		Torroella de Montgrí
Reus		Manlleu	Santa Coloma de Gramenet		
Sabadell		Martorell	Terrassa		
Sant Feliu de Llobregat		Molins de Rei	Viladecans		
Tarragona		Mollet del Vallès	Vila-seca		
20		28		5	10

Fuente: elaboración propia a partir de BDCONV y BD2010

Como confirma la anterior tabla, tan sólo en 10 casos no se explica la presencia de municipios ni por ser capital de comarca, ni por pertenecer al club de los 63 más poblados en 2010. Este es un dato doblemente importante: por un lado indica que la población y los factores institucionales como la capitalidad comarcal son relevantes para el análisis del acceso a la firma de convenios. Por otro lado, indica que existe un porcentaje relativamente reducido de municipios (15.8%) cuya presencia entre los más conveniadores no se explica por los factores destacados, apuntando que pueden existir otras explicaciones.

Ninguno de estos municipios “discordantes” se encuentra entre los principales estudios de caso catalanes sobre la política educativa municipal, que se han basado mucho más en municipios pertenecientes a las dos primeras columnas (*Pla educatiu d'entorn de sant cosme*2007; AAVV, 1990b; M. À. Alegre et al., 2005; M. À. Alegre et al.,

2007; Informe, 2007; Institut Municipal d'Educació y Consell de Coordinació Pedagògica, 2008; Jaumandreu y Badosa, 2002; Martínez et al., 2006; Merino y Plana, 2007; Peraza y Carreras, 2011; Riba, 2004; J. Subirats y Albaigés, 2006; Universitat Autònoma de Barcelona, 2005). De hecho, prácticamente ninguno de los principales estudios de caso realizados ha analizado las políticas municipales aplicando un criterio de elección del objeto que tuviera en cuenta estos dos factores conjuntamente: población municipal y estructura institucional.

Respecto del análisis longitudinal de la cantidad de municipios que consiguen conveniar, el dato se puede analizar de dos maneras complementarias que nos aportan informaciones distintas: se pueden estudiar los municipios en función de la primera vez que convenían con el *Departament* y se puede tomar el acumulado de los municipios que convenían por año. Estos son indicadores de la capacidad del sistema de generar y asegurar recursos.

En primer lugar la distribución de los municipios en función del primer año que consiguen firmar su primer convenio es un indicador del ritmo de acceso al centro político y permite comprender algo de la dinámica de las relaciones. Una dinámica de tipo administrativo, más bien *top-down*, no afectada excesivamente por la política de las relaciones (autonomía municipal, voluntad del centro político), debería mostrar una distribución relativamente constante. Por el contrario, una relación marcadamente política debería presentar oscilaciones relevantes en el acceso al centro político. En segundo lugar, el número de municipios firmantes distintos por año es un indicador fundamental de la expansión política de la colaboración. Es decir, un número reducido de ayuntamientos distintos conveniando cada año puede significar una menor disposición o capacidad para adquirir capacidades y recursos educativos. Por el contrario, un número elevado de municipios firmantes por año puede significar menores restricciones de acceso al centro político y una mayor voluntad de las partes de llegar a acuerdos. La tabla siguiente resume los datos de nuevos firmantes y firmantes distintos.

Tabla 5.5: distribución anual de los municipios que firman convenio

Año	Nuevos firmantes	Firmantes distintos	Total convenios firmados por municipios
1999	128	128	291
2000	25	63	121
2001	52	175	346
2002	88	184	315
2003	52	216	415
2004	41	189	322
2005	89	286	506
2006	43	289	638
2007	34	264	614
2008	21	284	558
2009	14	241	584
2010	29	548	1372
<b>Total</b>	<b>616</b>	<b>2867</b>	<b>6082</b>

Fuente: BDCONV

Si los instrumentos que vehiculan la relación son en su mayoría contratos de adhesión, la cantidad de municipios que acceden a la firma es un indicador de la voluntad del centro político de abrir o restringir más el juego. Así, es difícil conceptualizar este indicador como reflejo de la voluntad autónoma de los municipios. Respecto de los nuevos firmantes es destacable que, considerado el año 1999 como de base cero, el ritmo de acceso de nuevos firmantes se mantiene relativamente estable exceptuando los años 2002 y 2005 donde se encuentra un repunte importante. Sin embargo, en números absolutos, es destacable que prácticamente un 44% de los nuevos firmantes se produce en el periodo 2004-2010, teniendo en cuenta que los 128 de 1999 es un número muy elevado por ser el inicio del estudio y que se “come” prácticamente un 20%. Estos datos confirman que existen tendencias algo contradictorias: años con ciertas restricciones de acceso (2000, 2007, 2004) junto con años de gran acceso (2002, 2005). De todas formas, es relevante que todavía se incorporen durante los tres últimos años 64 municipios (un 10% del total) que nunca antes habían firmado. Este es un dato que nos pone sobre la pista de variaciones que no se explican sólo por la voluntad de los municipios.

En relación con la cantidad de municipios distintos que firman al menos un convenio por año, sí que aparece una tendencia clara hacia un aumento progresivo de la capacidad de acceso al centro político. Desde 2002-2003 se produce un aumento considerable y prácticamente constante de municipios que logran acceder a la firma de, al menos un convenio cada año. Este puede ser un indicador fiable de que, efectivamente, la intensidad relacional va en aumento. Ello puede significar que se generaliza la actividad contractual y no se concentra en unos pocos municipios, propagando las prácticas relacionales en el territorio.

Sin embargo, este dato debe ponderarse con el volumen de relaciones total de cada año para poder concluir esa apertura de las relaciones. Es decir, en función del número de municipios y del volumen de convenios firmados, nos podemos hacer una idea de la concentración o la dispersión de las relaciones en el tiempo. Para realizar este análisis de concentración necesitamos encontrar una medida que nos permita comparar cada año con los restantes y que mida la capacidad de acceso de los municipios de forma agregada al centro político. Propongo utilizar el índice de Gini, que se ha utilizado en muchas ocasiones para medir la distribución de la riqueza de los países entre su población, por organizaciones como la OCDE o el Banco Mundial<sup>240</sup>. Se trata de una medida de concentración que se ha usado básicamente para analizar la distribución desigual de las rentas (*income*), pero asumo que se puede utilizar también para este caso<sup>241</sup>.

Efectivamente, el índice de Gini permite analizar la concentración de los recursos puestos a disposición en una población, es decir, si los valores de “renta” observados están uniformemente repartidos a lo largo de la población de un determinado país o ámbito geográfico, o no. Éste siempre toma valores entre 0 y 1, donde 0 es la

---

<sup>240</sup><http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20238991~menuPK:492138~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367,00.html>  
<http://www.oecd.org/social/socialpoliciesanddata/growingunequalincomedistributionandpovertyinoecdcountries.htm>

<sup>241</sup> Se han efectuado algunos estudios que, mediante el índice de Gini, han medido la desigualdad educativa (Baker, 2006), pero no se ha utilizado todavía de forma intensiva el sector educativo, básicamente por la dificultad en la medida de lo que se considera “renta” o “consumo” de un producto educativo.



concentración mínima y 1 es la concentración máxima<sup>242</sup>. El coeficiente de Gini es un resumen de las diferencias entre cada individuo en la población estudiada y cualquier otro individuo en la misma población.

Es importante metodológicamente destacar que hay tres opciones para medir el índice de Gini. Éste es un índice que pivota sobre dos conceptos: el número de individuos que se estudian y la cantidad de renta que obtienen. Así, en primer lugar se puede trabajar con la totalidad de los municipios catalanes (947) y la totalidad de las “rentas” obtenidas (6082), y por lo tanto el análisis incluye 331 municipios que jamás han conveniado con el *Departament*; se puede trabajar tan sólo con los municipios que en algún momento han conseguido conveniar (616); o bien se puede trabajar con los firmante año a año. Este dato es relevante, puesto que trabajar tan sólo con la base de 616 en este índice introduciría sesgos en el análisis, si lo que se busca es comprender la dinámica del conjunto de los gobiernos locales catalanes. Es cierto que trabajar con todos los municipios (947) *empuja* de forma estadística el índice hacia una mayor concentración<sup>243</sup>, pero si no se tienen en cuenta no se explica el conjunto del sistema. Realizo el cálculo para todas las posibilidades de análisis longitudinal para demostrar que la concentración se comporta de la misma manera.

En cualquier caso, para realizar el cálculo del índice, parto de la tabla de frecuencias de los convenios firmados por municipios, asimilando los convenios a un concepto de renta (recursos, en este caso educativos). Así pues, la tabla de frecuencias nos permite ordenar cuantos recursos obtiene cada grupo de municipios para el total del periodo estudiado, pero también para el total de cada año. Así, se puede construir un índice global para todo el periodo estudiado y un índice para cada año. La fórmula concreta del índice es:

---

<sup>242</sup> Un índice de cero representaría que todos los individuos observados reciben la misma cantidad de recursos en forma de convenios. Un índice de 1 significaría que tan sólo un solo municipio recibe todas las capacidades (convenios)

<sup>243</sup> Ello es así porque, como mínimo, habrá siempre 331 municipios (947-616) que no obtendrán ningún convenio, ampliando la base de la desigualdad de la distribución de forma importante. Asumo que es un precio que hay que pagar para la comprensión sistémica del fenómeno estudiado.

$$G = \left( \frac{1}{2n^2\mu} \right) \sum_{i,j}^n |y_i - y_j|$$

donde  $n$  es el número de municipios,  $\mu$  es en este caso el número de convenios firmados por todos los municipios y donde  $y_i$  e  $y_j$  son la cantidad de convenios de que disponen los municipios primeros y últimos de la población.

En la siguiente tabla, la columna  $x_i$  indica el número de convenios firmados; la columna  $n_i$ , el número de municipios que firman la cantidad  $x_i$  de convenios;  $S_{in}$  indica el sumatorio acumulado de municipios catalanes (947);  $p_i$  es el % acumulado de gobiernos locales que firman los convenios;  $x_i * n_i$  es el producto total de capacidad educativa (renta) que asumen los municipios (en total los 6082 convenios firmados de 1999 a 2010);  $S_{xi * ni}$  representa el acumulado del porcentaje de  $x_i * n_i$ ;  $q_i$  es el porcentaje de convenios que representa cada acumulado de convenios por grupos de municipios; finalmente,  $p_i - q_i$  es la diferencia entre el porcentaje que representa el grupo de municipios y la cantidad de “capacidad educativa” que les corresponde. Así pues, el índice de Gini se consigue dividiéndose el sumatorio de  $(p_i - q_i)$ , por el acumulado de  $p_i$ , que es la medida que permite conocer la concentración de los recursos, es decir, de la capacidad educativa para el total de municipios catalanes.

La tabla 5.6 muestra la construcción del índice para el total del periodo estudiado, que ofrece un índice de concentración de Gini de 0.365, que se puede considerar un resultado relativamente poco concentrado ya que se suele considerar que a partir de 0.5 empieza una distribución realmente desigual de los recursos.

Tabla 5.6: Frecuencias para la construcción del índice Gini para el periodo 99-10 y 947 mun.

xi	ni	Sin	pi	xi*ni	Sxi*ni	qi	pi-qi
0	331	331	34,9524815	0	0	0	34,9524815
1,00	55	386	40,7602957	55	55	0,90430779	39,8559879
2,00	100	486	51,3199578	200	255	4,19269977	47,127258
3,00	80	566	59,7676874	240	495	8,13877014	51,6289173
4,00	61	627	66,2090813	244	739	12,1506084	54,058473
5,00	60	687	72,5448786	300	1039	17,0831963	55,4616822
6,00	26	713	75,2903907	156	1195	19,6481421	55,6422486
7,00	29	742	78,3526927	203	1398	22,9858599	55,3668328
8,00	23	765	80,781415	184	1582	26,0111805	54,7702345
9,00	22	787	83,1045407	198	1780	29,2666886	53,8378521
10,00	10	797	84,1605069	100	1880	30,9108846	53,2496223
11,00	17	814	85,9556494	187	2067	33,9855311	51,9701183
12,00	9	823	86,906019	108	2175	35,7612627	51,1447563
13,00	8	831	87,750792	104	2279	37,4712266	50,2795654
14,00	10	841	88,8067582	140	2419	39,773101	49,0336572
15,00	3	844	89,123548	45	2464	40,5129891	48,6105589
16,00	8	852	89,968321	128	2592	42,61756	47,350761
17,00	6	858	90,6019007	102	2694	44,2946399	46,3072608
18,00	5	863	91,1298838	90	2784	45,7744163	45,3554675
19,00	7	870	91,8690602	133	2917	47,961197	43,9078632
20,00	8	878	92,7138332	160	3077	50,5919106	42,1219226
21,00	3	881	93,030623	63	3140	51,627754	41,402869
22,00	1	882	93,1362196	22	3162	51,9894771	41,1467425
23,00	2	884	93,3474129	46	3208	52,7458073	40,6016056
24,00	2	886	93,5586061	48	3256	53,5350214	40,0235848
25,00	3	889	93,875396	75	3331	54,7681684	39,1072276
26,00	4	893	94,2977825	104	3435	56,4781322	37,8196503
27,00	4	897	94,720169	108	3543	58,2538639	36,4663051
28,00	1	898	94,8257656	28	3571	58,7142387	36,1115268
29,00	3	901	95,1425554	87	3658	60,1446892	34,9978662
30,00	1	902	95,2481521	30	3688	60,637948	34,610204
31,00	3	905	95,5649419	93	3781	62,1670503	33,3978916
32,00	2	907	95,7761352	64	3845	63,2193357	32,5567994
33,00	1	908	95,8817318	33	3878	63,7619204	32,1198114
34,00	3	911	96,1985216	102	3980	65,4390003	30,7595213
35,00	1	912	96,3041183	35	4015	66,0144689	30,2896493
36,00	1	913	96,4097149	36	4051	66,6063795	29,8033354
37,00	2	915	96,6209081	74	4125	67,8230845	28,7978236
38,00	3	918	96,937698	114	4239	69,6974679	27,2402301
40,00	1	919	97,0432946	40	4279	70,3551463	26,6881483
42,00	1	920	97,1488912	42	4321	71,0457086	26,1031826
43,00	3	923	97,4656811	129	4450	73,1667215	24,2989596
47,00	2	925	97,6768743	94	4544	74,7122657	22,9646086
49,00	1	926	97,782471	49	4593	75,5179217	22,2645492
51,00	1	927	97,8880676	51	4644	76,3564617	21,5316059
52,00	2	929	98,0992608	104	4748	78,0664255	20,0328353
54,00	3	932	98,4160507	162	4910	80,730023	17,6860277
56,00	2	934	98,6272439	112	5022	82,5715225	16,0557214
57,00	1	935	98,7328405	57	5079	83,5087142	15,2241263
59,00	1	936	98,8384372	59	5138	84,4787899	14,3596473
61,00	1	937	98,9440338	61	5199	85,4817494	13,4622844
65,00	1	938	99,0496304	65	5264	86,5504768	12,4991536
66,00	1	939	99,155227	66	5330	87,6356462	11,5195809
67,00	1	940	99,2608237	67	5397	88,7372575	10,5235662
69,00	1	941	99,3664203	69	5466	89,8717527	9,49466756
76,00	1	942	99,4720169	76	5542	91,1213417	8,35067523
77,00	1	943	99,5776135	77	5619	92,3873726	7,19024094
78,00	1	944	99,6832101	78	5697	93,6698454	6,01336469
81,00	1	945	99,7888068	81	5778	95,0016442	4,78716256
82,00	1	946	99,8944034	82	5860	96,3498849	3,54451847
222,00	1	947	100	222	6082	100	0
			5404,85744				1973,88079

Índice de Gini 99-10: 0,36520497

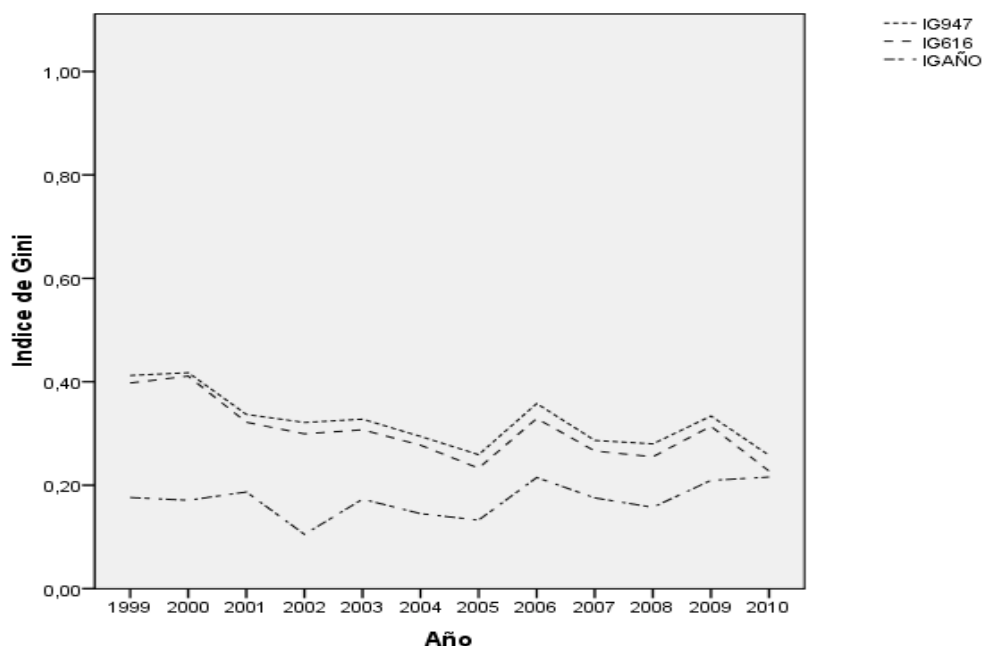
Fuente: elaboración propia a partir de BDCONV

El índice de concentración utilizado confirma que, de forma agregada, la repartición de recursos educativos tiene un aspecto relativamente poco agrupado, abonando la idea de que la repartición es relativamente homogénea. Sin embargo, por la naturaleza estadística de la medida, puede manifestar diferencias notables si se analiza a lo largo del tiempo y desagregado anualmente. En este sentido, la evolución longitudinal del índice de Gini es un indicador muy útil para complementar o matizar la comprensión del funcionamiento de las. Un análisis desde la gobernanza no tendría una interpretación clara en relación con la concentración de los convenios, puesto que por un lado se podría asumir fácilmente que se amplían las bases de la cooperación -tendiendo a la homogeneización del índice-, pero por otro se podría dar fácilmente un proceso de diferenciación en el sentido de que los municipios con más capacidad y más voluntad conveniarían más que los demás, tendiendo a la concentración del índice. Frente a estas dos interpretaciones algo contradictorias, una voluntad de tipo administrativo del centro político debería mostrar una repartición homogénea y constante de los recursos.

Para evitar los sesgos anteriormente indicados para el cálculo del índice para 947 municipios, incluyo también el cálculo para los 616 municipios que efectivamente han firmado en algún momento un convenio; y además también el cálculo en función del total de municipios que firman convenios cada año. Con ello muestro las tres opciones metodológicas, asumiendo que pueden aportar informaciones complementarias. Las dos primeras muestran la forma como el conjunto estudiado se comporta, mientras que la tercera opción nos indica cómo son efectivamente las relaciones de cada año, respecto de los municipios que consiguen conveniar.

Así pues, la evolución del índice de Gini para cada año de los doce de estudio, es un indicador fiable de en qué medida existe concentración de las relaciones y la forma en cómo se distribuyen los recursos. Esta información se resume en el gráfico siguiente:

Gráfico 5.2. Evolución de Gini 99-10 para 947, 616 y los municipios año a año.



Fuente: elaboración propia a partir de BDCONV

El gráfico corrobora la tendencia general de una concentración/desigualdad moderada de los recursos educativos en los municipios catalanes, tanto para el análisis con 947 municipios (*IG947*), como con el análisis para 616 (*IG616*), pero matiza algún dato en relación con la concentración y la desigualdad en los últimos años de estudio (*IGAÑO*). Para el índice *IG947*, excepto en 1999-2001 y 2010, todos los índices se sitúan alrededor de 0.3; mostrando que, con una mirada sistémica al conjunto de gobiernos locales, se confirma que el proceso de firma se distribuye de forma relativamente homogénea entre los municipios catalanes. Este análisis se corrobora también si se efectúa el cálculo tomando de base la cantidad de 616 municipios que en algún momento han conseguido conveniar. El índice *IG616* también corrobora una distribución poco desigual de los recursos, crecientemente homogénea, si bien ligeramente más cercana a cero que *IG947*. Las novedades interesantes aparecen en relación con el índice calculado en base a los municipios que firman cada año (*IGAÑO*). Efectivamente, este índice es el más bajo de los tres en relación con la desigual repartición de los convenios, es el más cercano a cero. Además, descubre dos aspectos que ninguno de los anteriores cálculos nos muestran: la tendencia, en lugar de ser

decreciente, es de una relativa estabilidad, mostrando una ligera tendencia al aumento de la desigualdad en los últimos años. Quizás, el efecto combinado de una mayor disposición de recursos (convenios), junto con una mayor capacidad de los municipios más potentes, hace que repunte ligeramente la desigualdad.

Este triple cálculo nos permite afirmar que, a pesar de que cada vez acceden más municipios a la firma de convenios, se mantiene una concentración estructural de los recursos. Es cierto que en el acumulado y en los índices longitudinales con toda la población se observa una cierta homogeneidad en la repartición de los recursos, pero un análisis más parsimonioso nos explica bien que la forma en que los niveles de gobierno se han relacionado de forma efectiva en el tiempo (*IGAHÑO*) es también muy importante. Si bien la actividad se expande y las relaciones se incrementan, los recursos se reparten de un modo semejante y con criterios parecidos. Así pues, coexisten elementos de “gobernanza” (aumento de las relaciones, aumento de los recursos) con elementos de cariz administrativo (repartición similar de la firma de los convenios).

### 5.1.2.1 La estructura educativa como elemento de la firma de convenios.

En relación con los criterios de distribución de los recursos educativos públicos, la literatura ha destacado que, ordinariamente, se basan en principios como el de la igualdad; y generalmente se calculan a partir del número de estudiantes y de maestros en un territorio concreto (Bonaf, 2005; Calero Martínez y Bonaf, 1999). Este criterio de repartición presenta tres tipos de indicadores evidentes: población educativa, número de docentes y número de centros educativos radicados en un espacio territorial concreto. Este conjunto de datos forman lo que se podría denominar el núcleo de la estructura educativa de un municipio su capacidad y medida del sector educativo. El *Departament* determina cuestiones formales y administrativas de despliegue de la política educativa general a partir de estos criterios.

En este sentido, contrastar la firma de instrumentos políticos -los convenios- con la estructura educativa radicada en un municipio es relevante. Con ello se pretende comenzar a discernir si la distribución de los convenios responde a criterios similares a

los de los demás recursos educativos o no. Si la naturaleza del convenio fuera realmente política, deberíamos encontrar un limitado impacto de las estructuras educativas, que no deberían determinar excesivamente la firma de convenios. Si la relevancia del convenio radicara exclusivamente en la voluntad de las partes no tendría por qué existir una relación estrecha entre estructura educativa y el hecho de desplegar políticas educativas locales en un determinado municipio. Lógicamente, quién más estructura tenga más interés potencial debería mostrar pero, razonando en términos analógicos, si las diferencias entre comunidades autónomas españolas se pueden explicar más que por factores institucionales por elementos relacionados con la estructura socio-económica (herencia histórica, desarrollo económico, demografía, inmigración) y en menor medida por las propias decisiones políticas autonómicas (Bonal, 2005), es interesante analizar si esta relación entre elementos institucionales y elementos de estructura socio-económica también es aplicable para los gobiernos locales.

Si se explica el acceso a la firma de convenios en buena medida por motivos de estructura educativa, la lógica administrativa del centro parecería prevalecer. Sin embargo, si no se explica por factores de estructura educativa es que, probablemente, será necesario explorar en las estructuras socio-económicas y políticas para comprender la dinámica de las relaciones y la orientación del cambio institucional.

En primer lugar agrupo los municipios en función del valor de los indicadores de estructura educativa pública y privada conjuntamente. Entiendo que para analizar la estructura educativa en su conjunto, en primer lugar se deben agrupar estructuras privadas y públicas. Como dispongo de los datos concretos de población educativa, de docentes y de centros educativos para cada año (2001-2010)<sup>244</sup> y cada municipio que firma y para cada sector, opto por trabajar con medias aritméticas de cada uno de los

---

<sup>244</sup> No están disponibles la mayoría de datos sobre estructura educativa para 1999 y 2000. Para más precisiones, ver el CD con la base de datos en anexo.

indicadores para cada año. Ello me permite anular el efecto acumulativo<sup>245</sup>; así como ofrecer un indicador único y homogéneo para cada municipio. Utilizo tres indicadores fundamentales: población escolar municipal, número de centros educativos radicados en el municipio y el número de docentes ejerciendo en el municipio. El primer indicador mide, mejor que la población general, la importancia educativa del municipio puesto que el número de personas que cursan estudios en él es fundamental como expresión de su capacidad y su potencialidad educativa. Correlativamente, el número de centros y el número de docentes acompañan a la población educativa y están estrechamente vinculados a ella.

Estos tres indicadores están muy relacionados entre ellos (fenómeno de multicolinealidad), puesto que pivotan alrededor de la población educativa. Los criterios de asignación de centros y docentes en la educación reglada es un asunto que se decide de forma prácticamente matemática por los servicios educativos del *Departament*. Así pues, estudiar la relación entre indicadores educativos y actividad relacional permite tener en cuenta otro posible criterio de distribución de los recursos educativos.

Para analizar la relación de los convenios con la estructura educativa realizo un simple análisis de correlación<sup>246</sup> en primer lugar, y posteriormente el mismo análisis de correlación pero incluyendo la variable de control de la población total. La matriz de correlaciones permite analizar el grado de relación lineal que tiene una variable respecto de su par, pero en ningún caso estima causalidad o probabilidad en la relación. La primera matriz de correlaciones queda como sigue:

---

<sup>245</sup> Que representa que, por ejemplo, Barcelona firme 25 convenios en un mismo año (tendrá los mismos valores el mismo año y por lo tanto no afectará a la media general del municipio)

<sup>246</sup> El análisis de correlaciones, del que excluyo Barcelona, se construye a partir de correlacionar las medias de cada indicador educativo y el total de convenios firmados para los 616 municipios que han concluido al menos una relación con el centro político en el periodo 1999-2010.



Tabla 5.7: matriz de correlaciones entre estructura educativa\* y convenios.

		poblescolar	convenios	poblgen	centrosed	docentes
poblescolar	Pearson Correlation	1	,807**	,984**	,992**	,999**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000	,000	,000
	N	611	611	611	611	611
convenios	Pearson Correlation	,807**	1	,774**	,790**	,810**
	Sig. (2-tailed)	,000		,000	,000	,000
	N	611	615	615	615	615
poblgen	Pearson Correlation	,984**	,774**	1	,986**	,982**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000		,000	,000
	N	611	615	615	615	615
centrosed	Pearson Correlation	,992**	,790**	,986**	1	,993**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000		,000
	N	611	615	615	615	615
docentes	Pearson Correlation	,999**	,810**	,982**	,993**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,000	,000	
	N	611	615	615	615	615

\* *poblescolar* indica el promedio del número de estudiantes del municipio, *convenios* indica el total de convenios firmados durante el periodo, *poblgeneral* el promedio del número de habitantes del municipio, *centrosed* es el promedio de centros educativos públicos y privados y *docentes* el promedio de profesores de todo tipo que han ejercido en el municipio.

Fuente: BDCONV

La tabla muestra claramente como los indicadores de estructura educativa están fuertemente correlacionados entre ellos de forma ampliamente positiva y significativa<sup>247</sup>, haciendo explícita la multicolinealidad y que forman parte del núcleo esencial de las decisiones de la política educativa del *Departament* y que la distribución de recursos educativos está fuertemente homogeneizada y que en cualquier caso está siempre relacionada con la población. En este escenario, los convenios se comportan de forma muy parecida a las variables de estructura educativa, puesto que se correlacionan en 0.774 ( $R^2= 59,9\%$ ) con la población general, en 0.790 ( $R^2=62,4\%$ ) con el número de centros docentes, en 0.807 ( $R^2=65,1\%$ ) con la población escolar y en 0.810 ( $R^2=65,6\%$ ) con los docentes. Los convenios tienen un comportamiento similar al de otros aspectos educativos. Las correlaciones son algo más bajas, pero son ampliamente significativas igual. Es decir, los convenios se reparten con criterios similares a otros

<sup>247</sup> La población escolar está relacionada en 0.999 ( $R^2=99,8\%$ ) con el número de docentes, en 0.992 ( $R^2=98,4\%$ ) con el número de centros educativos y en 0.984 ( $R^2=96,8\%$ ) con la población del municipio. Los centros educativos se correlacionan positivamente también con la población escolar (0.992;  $R^2=98,4\%$ ) y los docentes (0.993;  $R^2=98,6\%$ ). Entre ellas, como se esperaba, las variables de estructura educativa están fuertemente relacionadas y además estos índices significan porciones de la realidad explicada muy elevados ( $R^2$ ).

elementos de política educativa, indicando que la firma se realice desde el centro político, formando parte de una dinámica administrativa.

Sin embargo, también apuntaba la necesidad de controlar estas relaciones a partir de una variable de control: la población general. Este tipo de correlación parcial permite introducir una tercera variable que se relaciona con las dos originales para dibujar de forma más real un panorama donde muchas variables pueden interactuar y esconder relaciones latentes (Field, 2009). Analizar si distorsiona las anteriores relaciones puede ayudar también a la correcta interpretación de las variables de estructura educativa.

Tabla 5.8: matriz de correlaciones parcial entre estructura educativa y convenios.

Variables			docentes	convenios	poblescolar	centrosed
Variable de control poblgen	docentes	Correlation	1,000	,420	,981	,797
		Significance (2-tailed)	.	,000	,000	,000
		df	0	603	603	603
	convenios	Correlation	,420	1,000	,407	,249
		Significance (2-tailed)	,000	.	,000	,000
		df	603	0	603	603
	poblescolar	Correlation	,981	,407	1,000	,745
		Significance (2-tailed)	,000	,000	.	,000
		df	603	603	0	603
centrosed	Correlation	,797	,249	,745	1,000	
	Significance (2-tailed)	,000	,000	,000	.	
	df	603	603	603	0	

\* *poblescolar* indica el promedio del número de estudiantes del municipio, *convenios* indica el total de convenios firmados durante el periodo, *poblgeneral* el promedio del número de habitantes del municipio, *centrosed* es el promedio de centros educativos públicos y privados y *docentes* el promedio de profesores de todo tipo que han ejercido en el municipio.

Fuente: BDCONV

La tabla anterior confirma que la variable de control población general es útil, puesto que confirma la importancia y relación de las tres variables de estructura educativa, por un lado; y por el otro, reafirma la correlación de los convenios con las de estructura educativa. Las correlaciones entre variables de estructura educativa continúan siendo muy relevantes. Por su parte, los convenios siguen correlacionando de forma positiva con los demás indicadores, pero mientras la correlación de las estructuras educativas disminuye relativamente poco entre ellas, la disminución tanto de la correlación como del porcentaje explicado es algo más notable para el caso de los convenios. Efectivamente, los convenios siguen correlacionando en 0.249 ( $R^2=6,2\%$ ) con el número de centros educativos, en 0.407 ( $R^2=15,6\%$ ) con la población escolar y en

0.420 ( $R^2=17,6\%$ ) con el número de docentes. Este análisis confirma que los convenios comparten con la estructura educativa una relación relativamente robusta y que forman parte de un mismo tipo de recursos. Si la variable de control hubiera modificado profundamente las correlaciones y hubiera desaparecido la significación estadística y se podría haber concluido que los convenios tienen una lógica distinta respecto de la estructura educativa. Sin embargo, no parece ser así. El análisis confirma que los convenios se comportan también como una variable más de la política educativa general

### 5.1.2.2 Los municipios que no firman convenios.

Sin embargo, si es importante conocer cómo son los municipios que se relacionan, también es necesaria una breve referencia a los municipios que *no lo hacen*. En este sentido, el dibujo medio de los municipios que no firman convenios se puede establecer a partir de la media de determinados indicadores fundamentales<sup>248</sup>. La caracterización fundamental de los que no se han relacionado ni una sola vez en 12 años se determina básicamente por su pequeña talla, pero concretamente por mostrar promedios estadísticos muy alejados en relación con los municipios que sí consiguen conveniar. La siguiente tabla resume indicadores relacionados con la capacidad educativa municipal como para 2010:

Tabla 5.9: Caracterización de los municipios que no firman convenios en 99-10

Promedio	Pob. 1999	Pob. 2010	Centros privados	Centros púb y priv.	censo 0-2	censo 3-5	censo 6-16
NO convenian (N=330)*	303,05	347,41	0,01	0,43	8,91	8,52	32,25
Sí convenian (N=616)	9919,56	12014,44	2,19	7,14	392,03	324,96	1294,15
<b>Diferencia</b> (No-Sí)	-9616,51	-11667,03	-2,19	-6,72	-383,12	-316,44	-1261,90

\*Debería sumar 331, pero no tengo en cuenta La Canonja, municipio creado en 2010

Fuente: elaboración propia a partir de BD2010

<sup>248</sup> Asumo que la media aritmética (y las diferencias a partir de medias) no es un indicador fiable para caracterizar una población tan heterogénea como 331 municipios pero, al no ser directamente objeto de la tesis –no se relacionan con el centro político-, me permito una explicación algo más sencilla.

Como se puede observar, los municipios que no firman convenios durante los 12 años de estudio son municipios muy poco poblados. Además, se trata de municipios que tienen mucho menos censo escolar que retener. De hecho, prácticamente no existen centros privados y no hay ni medio equipamiento escolar público de media por municipio. Se trata pues de gobiernos locales que tienen una muy limitada capacidad educativa “dura”; y ello se traslada a la firma de convenios.

La siguiente tabla representa en el eje de ordenadas los cuartiles de la población municipal de los 331 municipios que no firman convenio, y en el eje de abscisas el número de centros educativos radicados en el municipio:

Tabla 5.10: Municipios que no firman según talla poblacional y estructura educativa

Población/centros educativos	0	1	2	3 ó +
24-164 hab.	81	4	0	0
165-250 hab.	62	19	0	0
251-419 hab.	38	45	0	0
420-4126 hab.	19	57	4	2
<b>TOTAL</b>	200	125	4	2

Fuente: BDCONV

Es destacable que hasta 131 municipios con algún centro educativo que nunca han firmado convenio, la mayoría tienen tan sólo un centro educativo (zona central del cuadro) y que en la mayoría de casos se trata de un centro de infantil y primaria público (CEIP, de 3 a 12 años). Como se observa, la columna izquierda de la tabla (0 centros educativos) es la más poblada, descendiendo en número junto con las franjas poblacionales. De forma inversa, a medida que aumenta la población, aumentan los municipios con al menos un centro educativo<sup>249</sup>. Por otro lado, el total de municipios que no tienen ni un solo centro educativo en 2010 es de 210 municipios, con una media de población de 228 habitantes. Estos datos confirman que prácticamente la totalidad

<sup>249</sup>Destacan, como casos extremos dos municipios: Els Pallaressos y Sant Esteve de Palautordera, el primero cuenta con una población de 4126 personas en 2010 y 2500 habitantes el segundo. Son casos extremos porque, a pesar de disponer de una importante capacidad educativa (5 centros, 2 privados, Els Palleressos; y 3 centros, 1 privado, Sant Esteve) están muy lejos de la media de convenios conseguidos por municipios en su misma franja poblacional, que firman de media 6.4 convenios en el periodo de estudio. Se trata, pues de una desviación significativa, probablemente explicable por factores exclusivamente locales

de municipios que no disponen de ningún centro educativo, un 95%, no firman ningún convenio en el periodo estudiado.

Así, se confirma que factores poblacionales pueden explicar tanto el hecho de *firmar convenios* como *el hecho de no firmarlos*. Ya adelantaba que, en los estudios locales, la población tiene tendencia a explicar prácticamente todos los análisis, distorsionando así la aparición y relevancia de otras variables. Analizar los municipios que no firman convenios ayuda a explicar que la presencia de estructuras educativas es un indicador muy relevante de la capacidad *conveniadora*.

#### 5.1.4 La distribución territorial de los municipios que firman convenios.

La distribución territorial es, pues, otro elemento fundamental para comprender las dinámicas de las relaciones estudiadas. Una vez constatada la desigualdad de la firma en función de factores como la talla municipal o la estructura educativa, es necesario realizar también un análisis de cómo éstos se distribuyen sobre el territorio. El territorio educativo genera un evidente juego multinivel. En este apartado me limito a describir cómo se han distribuido los recursos (convenios) en Catalunya<sup>250</sup>.

En este sentido, como ya he especificado, los datos de que dispongo están desagregados a nivel municipal y esto me permite posteriormente agregar al nivel territorial que determine como más útil o relevante. Considero que, aparte de los análisis del conjunto de los gobiernos locales (es decir, a nivel de Catalunya), es importante conocer también la distribución de los datos a partir de su distribución funcional. Es decir, conocer la repartición a partir de la desconcentración funcional del *Departament*. La importancia de analizar los servicios territoriales es clara: son la distribución territorial interna y funcional de la Generalitat. Buena parte de las

---

<sup>250</sup> Un buen ejemplo de análisis territorial que, a pesar de analizar un nivel político-administrativo que no es especialmente importante para el sector educativo, es el realizado por Bonal, Rambla y Ajenjo en 2004 sobre la desigualdad educativa en las comarcas catalanas (Bonal, Rambla, y Aenjo, 2004). En este trabajo, los autores realizan un análisis de cómo se ha comportado la escolarización en el conjunto de las comarcas catalanas, referida a estudios no obligatorios; y como los recursos educativos que se ofrecen en un espacio físico concreto condicionan los resultados educativos, así como el acceso de los estudiantes a los distintos recursos educativos. Otros estudios similares están siempre basados en muestras (generalmente PISA), y por lo tanto tienen una capacidad de generar análisis territoriales mucho más limitada.

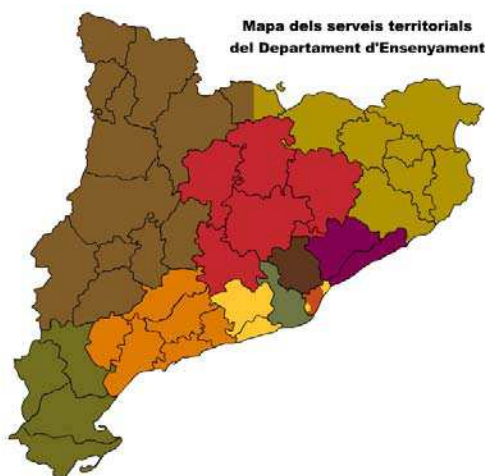
decisiones territoriales educativas se toman, no en referencia a los municipios o las comarcas, ni siquiera las provincias, sino más bien la unidad territorial específica educativa que son los diez servicios territoriales (Blasco, 2011; Llobet, 2011). Es especialmente relevante porque, entre otras tareas de gestión ordinaria, se encarga de ejercer las funciones de la inspección educativa, que es la máxima competencia de carácter coercitivo del *Departament*, así como de planificación territorial. En este sentido, la escala territorial propia del *Departament* permite comprender otra perspectiva de análisis.

Los servicios territoriales del *Departament* se dividen en diez zonas territoriales específicas, cuyo dibujo recuerda poderosamente a las *vegueries*. Su distribución no responde a las Provincias (excepto Girona), pero sí a una agregación particular y distinta de las comarcas. Como se puede observar, el municipio de Barcelona ocupa el solo uno de los servicios desconcentrados, cuya gestión se ha delegado en manos del único Consorcio educativo que ha firmado el *Departament* junto con un gobierno local<sup>251</sup>. Los demás servicios territoriales son: Barcelona comarques (amarillo), Baix Llobregat (verde oscuro), Catalunya Central (rojo), Girona (ocre), Lleida (marrón), Maresme-Vallès Oriental (granate), Tarragona (naranja), Terres de l'Ebre (verde) y Vallès Occidental (marrón oscuro). Utilizo ahora esta distribución territorial, y también lo haré en algunos apartados del capítulo 8 de la tesis. Creo que esta doble entrada territorial puede permitir hacer aflorar algunas lógicas que de otra forma no son evidentes.

---

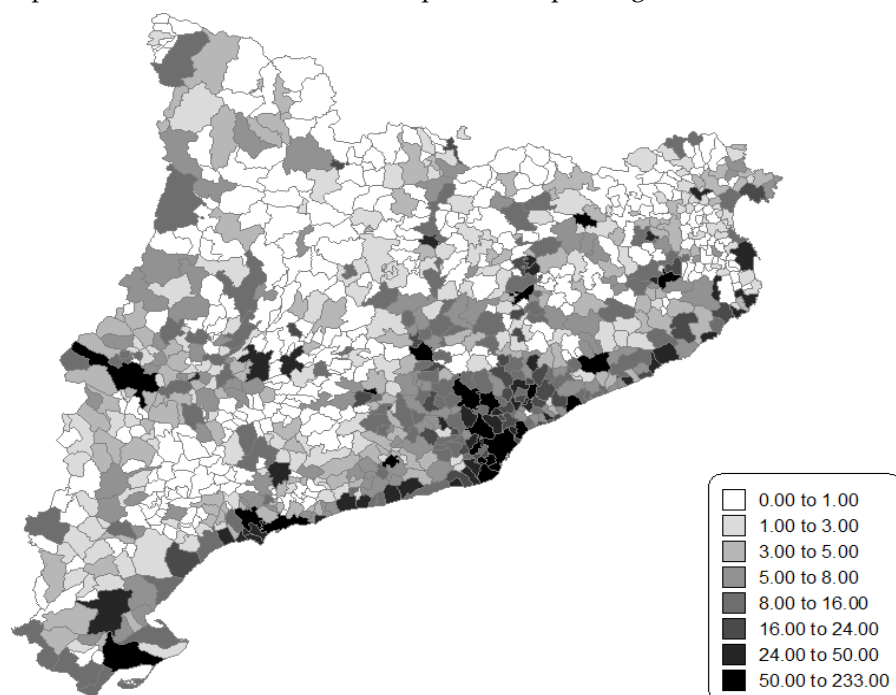
<sup>251</sup> La importancia y especificidad de la ciudad de Barcelona queda demostrada una vez más.

Mapa 5.1: La distribución territorial desconcentrada del *Departament*



Fuente: Departament d'Ensenyament [http://www.gencat.cat/educacio/mapaST/index\\_ST.htm](http://www.gencat.cat/educacio/mapaST/index_ST.htm)

Mapa 5.2: Acumulado de convenios por municipios según su distribución territorial\*



\*La leyenda cabe interpretarla como que la segunda cifra de cada tramo no se incluye en el corte, así el primer tramo se debe entender como 0 a <0 (incluye 0); el segundo como 1 a<3 (incluye 1 a 2); el tercero 3 a<5 (incluye 3 a 4) y así sucesivamente.

Fuente: BD2010

La distribución del acumulado de las relaciones corrobora dos ideas: que los convenios educativos se acumulan siguiendo la población (siguen en gran parte la línea de la costa), y que los municipios que no siguen esta lógica se explican

básicamente por factores institucionales (capitales comarcales), de “centralidad regional” o de pertenecía a alguna “zona urbana funcional no institucionalizada”<sup>252</sup>. Por este último concepto entiendo aquellas poblaciones que se configuran como espacios territoriales que aglutinan determinados servicios públicos (entre ellos los educativos) porque proporcionan abastecimientos básicos para zonas poco pobladas<sup>253</sup>. Por otro lado, la distribución territorial de los convenios también reafirma que los municipios que no firman con del *Departament* son los menos poblados, tal y como muestran las extensiones de pueblos en blanco, o con grises muy tenues, en tres zonas relativamente evidentes:

1. Una zona que engloba municipios entre el Priorat, les Garrigues, la Ribera d’Ebre y la Conca de Barberà; al sur de Lleida y al noroeste de Tarragona, que enlaza a través de la Segarra con la segunda zona.
2. Una segunda zona marcada por su pertenencia al pre pirineo y pirineo, que engloba parte de los municipios de las comarcas de los dos Pallars, l’Alt Urgell y el Solsonès.
3. La tercera zona, algo más discontinua, se corresponde con dos espacios de la Provincia de Girona que bordean el pirineo hasta llegar a la Plana de l’Empordà. Incluye buena parte de los municipios más al norte del Ripollès, la Garrotxa y l’Alt Empordà, descendiendo hasta el corazón del Baix Empordà (Foixà, Gualta, Parlavà, Ultramort, Forallac...).

Analizar la territorialización a partir de los criterios del *Departament* ayuda a “pensar y reflexionar” en términos administrativos. La siguiente tabla sintetiza la firma de convenios en función de la adscripción municipal a un Servicio Territorial u otro. Ésta especifica el total de convenios firmados según, el % que representa cada Servicio

<sup>252</sup> Se trata de la centralidad territorial a la que alude Albaigés (Albaigés, 2012).

<sup>253</sup> Ejemplos de municipios que no son capital comarcal ni grandes núcleos de población, pero que tienen un peso relativo importante por su ubicación territorial son precisamente buena parte de los de la cuarta columna de la tabla 5.3 como: Sant Celoni, Torroella de Montgrí, Montmeló, Torredembarra, Palamós, Cervera u otros que no figuran en la tabla citada como Guissona, les Masies de Voltregà, Roda de Ter... y en general buena parte de la región metropolitana de Barcelona.



Territorial, los municipios que firman, los municipios que conforman el Servicio Territorial, la población catalana que engloba (2010) y los respectivos porcentajes:

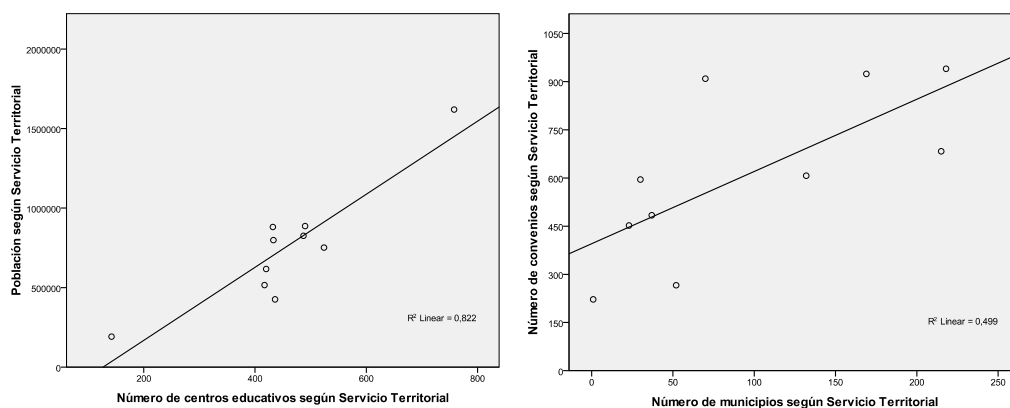
Tabla 5.11: Datos de municipios y convenios según Servicio Territorial a 2010.

	Convenios	% Conv.	municipios firmantes	municipios total	% firmantes	Centros educativos	población	% población
<b>Baix Llobregat</b>	595	9,78	30	30	100,00	433	798468	10,63
<b>Barcelona (Municipi)</b>	222	3,65	1	1	100,00	758	1619337	21,56
<b>Barcelona (Comarques)</b>	484	7,96	36	37	97,30	432	880938	11,73
<b>Catalunya Central</b>	924	15,19	106	169	62,72	417	515856	6,87
<b>Girona</b>	940	15,46	127	218	58,26	524	751588	10,00
<b>Lleida</b>	683	11,23	120	215	55,81	436	425813	5,67
<b>Maresme-Vallès Oriental</b>	909	14,95	65	70	92,86	487	825431	10,99
<b>Tarragona</b>	607	9,98	71	132	53,79	420	616852	8,21
<b>Terres de l'Ebre</b>	266	4,37	38	52	73,08	142	191568	2,55
<b>Vallès Occidental</b>	452	7,43	22	23	95,65	490	886530	11,80
<b>Total</b>	6082	100	616	947		4539	7512381	100

Fuente: BD2010

Varios aspectos se pueden destacar a partir de esta tabla. En primer lugar, que los Servicios Territoriales representan efectivamente un criterio de asignación de recursos educativos fundamental. El número de convenios firmados por Servicio Territorial se comporta estadísticamente de forma prácticamente normal, y el mayor número de convenios se concentra también donde hay mayor número de municipios. La población se relaciona muy fuertemente con los recursos educativos “duros”, pero sin embargo el criterio de repartición de los convenios se adapta mejor al número de municipios.

Gráfico 5.3. Relación entre indicadores en base a los Servicios Territoriales.



Fuente: BDCONV

El dato más relevante es la homogeneidad en la distribución de los centros educativos. La planta territorial sobre la cual se toman decisiones educativas “duras” probablemente sea el Servicio Territorial. Dos datos confirman esta hipótesis: la homogeneidad en la distribución de los centros tan sólo se distorsiona en los casos en que la población también lo hace (Barcelona y Terres de l’Ebre); y el número de municipios “excluidos” de la firma de los convenios es muy bajo si se analiza en relación a la pertenencia al Servicio Territorial. En este sentido, la distribución de los municipios firmantes según Servicio Territorial dibuja un espacio donde, de media, firman un 78% de los municipios<sup>254</sup>. Este dato corrobora que un criterio fundamental de distribución territorial de los recursos educativos es la planificación a partir de los servicios desconcentrados del *Departament*.

Estos datos alertan de la necesidad de alternar el análisis territorial municipal, sino también el Servicio Territorial. Una visión de ambas arenas aporta informaciones diferentes y complementarias. El conjunto de los gobiernos locales permite un análisis fino en relación con el territorio más político, mucho más adaptado para el razonamiento en términos de *politics*; mientras que el análisis a partir del Servicio Territorial permite un análisis de la realidad más *policies* mediante la inclusión de criterios administrativos.

En relación con la distribución territorial de los municipios que firman convenios también se puede realizar un análisis longitudinal de las relaciones. En este caso hay dos opciones distintas que ofrecen informaciones complementarias. Por un lado se puede trazar el acumulado de las relaciones, que permite analizar la forma en que se comporta el global de las relaciones y cómo evolucionan en el territorio. Por otro lado, se puede analizar la evolución año a año, sin acumular los convenios firmados, que permite ver las diferencias o similitudes entre la firma de cada uno de los años.

---

<sup>254</sup> Es un %mucho más elevado que si se analiza el total municipal agregado, 616 de 947, un 65% de los municipios catalanes.

En primer lugar muestro la intensidad de las relaciones año a año y en función de municipio firmante (Mapa 5.3)<sup>255</sup>. Se lee de izquierda a derecha y de arriba abajo, donde el primer mapa corresponde a 1999 y el último a 2010. Esta primera aproximación longitudinal a través de cartografía muestra claramente dos aspectos relativamente claros: un patrón constante de aumento de las relaciones y un desarrollo de éstas diferenciado en dos etapas.

En primer lugar la intensidad y extensión relacional aumentan con el paso del tiempo, identificando dos grandes periodos. De los años 1999 a 2004 la escala de grises se muestra en sus escalas más tenues, con algunas excepciones notables en algunos años concretos (Barcelona, Amposta, Lleida, Vielha e Mijaran, Vic). En estos años se observa un patrón de relaciones de un perfil bajo (pocos convenios para pocos municipios), y que se distribuye de forma relativamente homogénea en el territorio. Sin embargo, esta dinámica cambia con el periodo 2005-2010, donde se intensifica el tono general de los grises y aumenta la extensión territorial de las relaciones, llegando al extremo del año 2010, donde 548 municipios firman al menos un convenio (el 58% del total de municipios catalanes y el 89% de los que en algún momento firman convenios).

En segundo lugar, el incremento de las relaciones del segundo periodo ocurre siguiendo fuertemente la distribución de la población en el territorio. El principal incremento que se observa en el periodo 2005-2010 se da básicamente en los municipios más poblados, cerca de la costa, y específicamente en la zona de influencia del área metropolitana de Barcelona. Los tonos grises son más intensos para este periodo y las zonas más oscuras se distribuyen como he comentado. Las zonas interiores siguen conveniando, pero prácticamente con la misma intensidad del periodo 1999-2004, sin mostrar un patrón de crecimiento tan importante como el de las localidades de la costa.

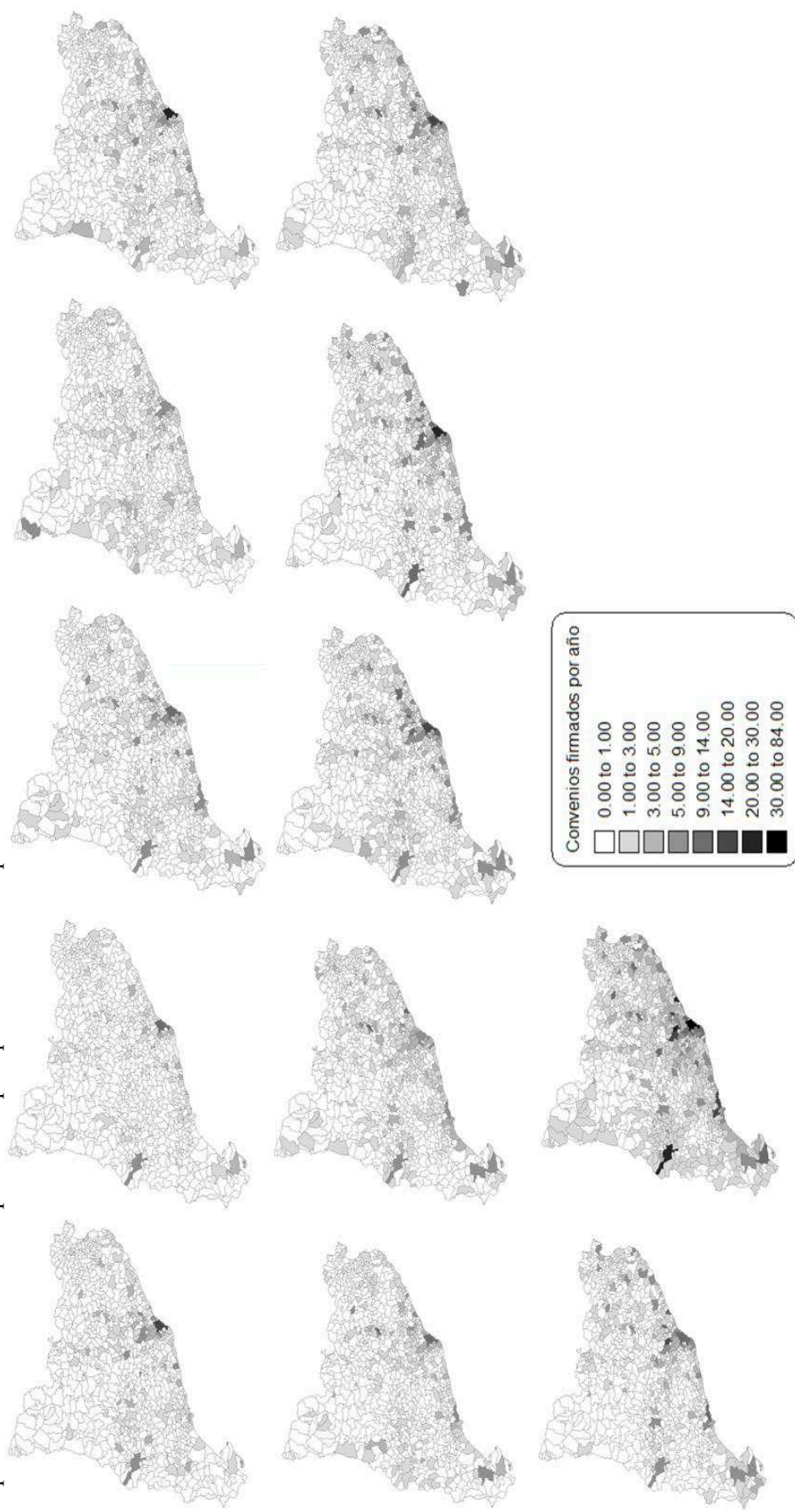
Esta segunda apreciación se reafirma con un análisis cartográfico longitudinal, pero esta vez de los acumulados, en el mapa 5.4. Así, mapeo las relaciones desde 1999

---

<sup>255</sup> Realizo un mapa para cada año en base a la misma escala de intensidad cromática para poder comparar de forma efectiva cada año con el anterior y el posterior, o entre años alternos

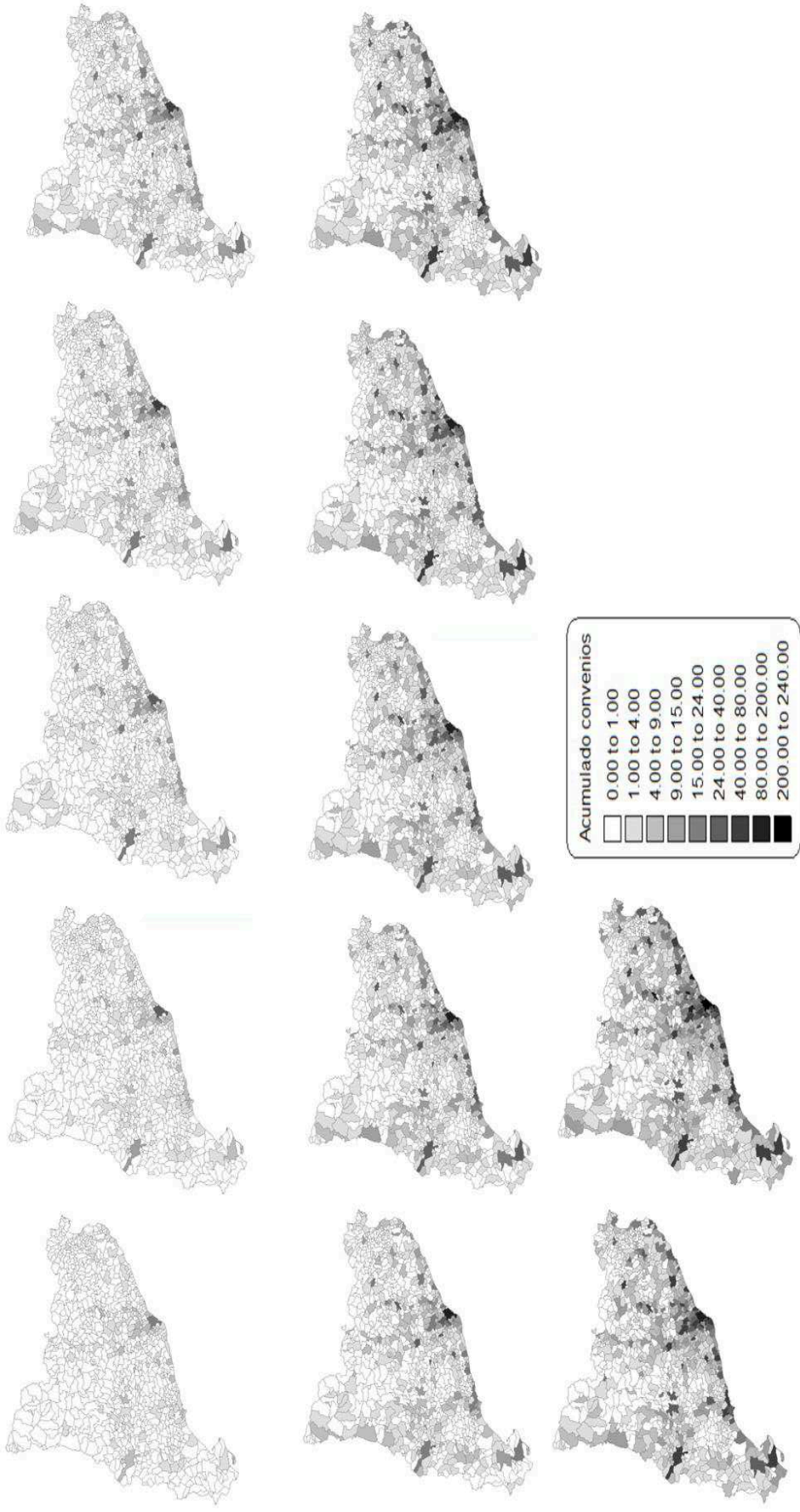
hasta 2010 pero de forma acumulada, donde 1999 es el primer año y 2010 representa el mapa con el total de convenios firmados. Claramente se corrobora que existen dos periodos relativamente marcados y que representan patrones de relación distintos. El primer periodo muestra un ritmo de crecimiento homogéneo territorialmente, los 5 mapas de 1999 a 2004 muestran un desarrollo acumulativo similar; mientras que el periodo 2005-2010 muestra como la escala de grises se oscurece de forma notable en la línea de la costa. Es decir, hay muchos más recursos a disposición de los gobiernos locales a partir de 2004/2005 y se reparten también de forma distinta.

Mapa 5.3: Convenios firmados por municipios para cada año del periodo 1999-2010.\*



\*La leyenda cabe interpretar-la como que la segunda cifra de cada tramo no se incluye en el corte, así el primer tramo se debe entender como 0 a <0 (incluye 0); el segundo como 1 a <3 (incluye 1 a 2); el tercero 3 a <5 (incluye 3 a 4) y así sucesivamente. A partir de este momento se consideraran todos los mapas bajo el mismo criterio de interpretación.  
Fuente: elaboración propia a partir de BD2010

Mapa 5.4: Convenios acumulados por municipios para cada año del periodo 1999-2010.

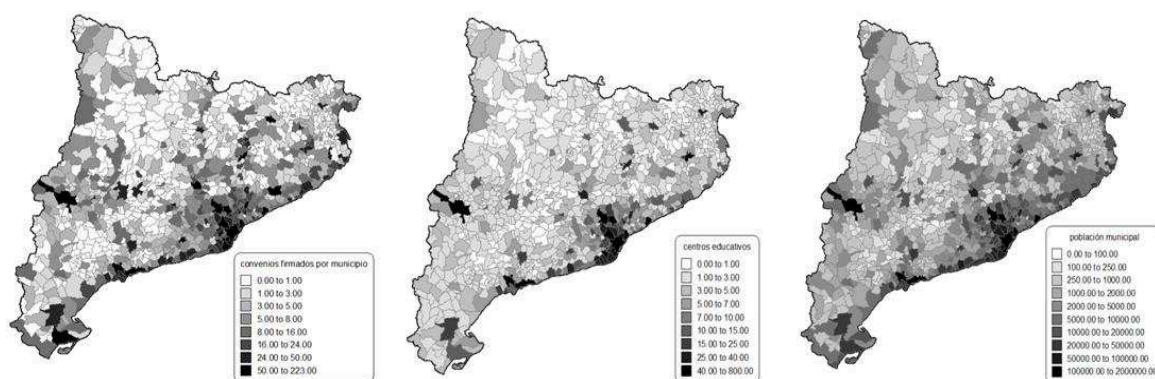


Fuente: elaboración propia a partir de BD2010

Una vez trazada la evolución según la planta municipal, es interesante reflexionar de nuevo en términos cartográficos pero relacionando capacidad de conveniar, centros educativos y población, que son los elementos fundamentales que utilizan los Servicios Territoriales del *Departament* para tomar sus decisiones.

Ante un escenario dominado por paradigmas de la gobernanza sería esperable encontrar diferencias entre el mapa de los convenios y los mapas de centro educativos y de población. El mapa de los convenios debería expresarse de forma algo distinta a, como mínimo, el de los centros educativos<sup>256</sup>. Una vez más se trata de analizar la pulsión entre la naturaleza política y relativamente autónoma de las relaciones intergubernamentales y la práctica administrativa de la implementación de decisiones políticas. En cualquier caso, la mapificación de los tres aspectos a fecha de 2010 queda como sigue:

Mapa 5.5: distribución cartográfica de convenios, centros educativos y población en 2010.



Fuente: elaboración propia a partir de BD2010

Como se puede observar, en el acumulado de los tres indicadores (de relación, educativos y de población, por este orden) presenta una distribución prácticamente idéntica<sup>257</sup>. Como se puede observar, la capacidad de firmar convenios presenta fuertes vínculos con estos indicadores.

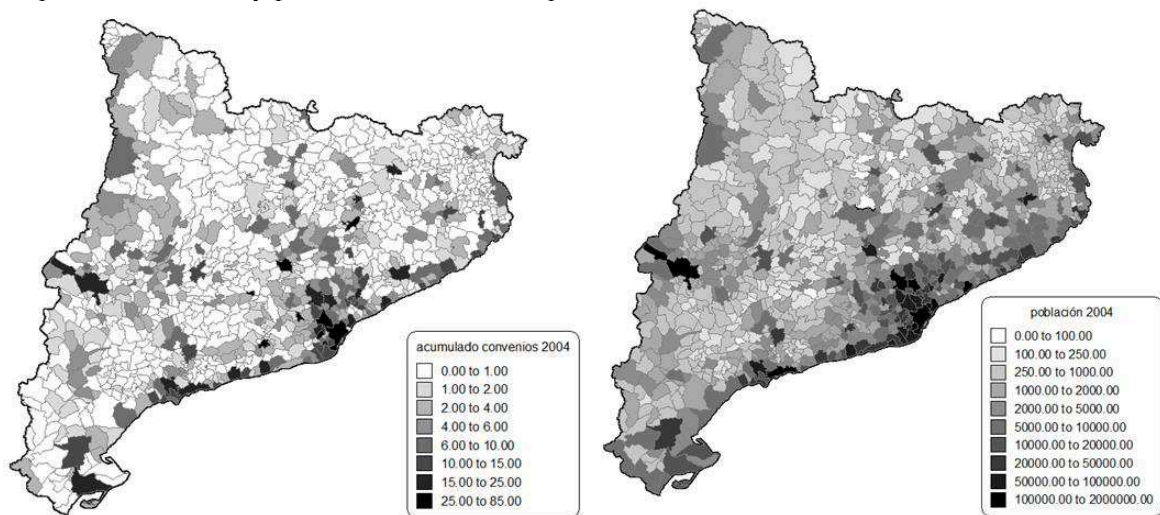
<sup>256</sup> que se determinan de forma administrativa y mecánica según la población

<sup>257</sup> Los tres mapas constatan la importancia de la línea de la costa (la población) y la capitalidad comarcal/provincial como criterio de asignación de recursos educativos (Tàrrrega, Vic, Olot, Tremp, Tortosa, Figueres, Berga, Manresa, La Seu d'Urgell...).



A pesar de la sintonía de los tres anteriores mapas, la distribución temporal de los convenios también nos ha mostrado una suerte de división en nuestro universo de estudio que no se relaciona con los centros educativos, pero sin embargo algo más con la población. Para ser más preciso, coincide de forma más evidente con la población en el periodo 2005-2010 que en el anterior. Cartográficamente la diferencia es la siguiente:

Mapa 5.6: Convenios y población acumulados para el año 2004.



Fuente: elaboración propia a partir de BD2010

Los dos mapas anteriores confirman lo que se intuía anteriormente: el criterio de repartición de los convenios en el periodo 1999-2004 no es exactamente el mismo que refleja posteriormente el acumulado de las relaciones. Es decir, existiendo una relación evidente, cabe destacar importantes excepciones. En primer lugar se observa claramente como zonas densamente pobladas como el Baix Llobregat, el Maresme y el Garraf, y en general buena parte de la corona metropolitana de Barcelona, tienen comparativamente un número menor de convenios que en el acumulado total. Además, hay otras zonas donde la importancia de la población no parece reflejarse tan claramente<sup>258</sup>. Comparando el acumulado de convenios firmados de 2004 con el acumulado total de todo el periodo, parece evidente que éste último responde de forma más evidente a la distribución de la población sobre el territorio que el primero.

<sup>258</sup> El interior de La Selva, de Osona y La Garrotxa; así como parte de l'Alt Urgell, Terra Alta y la Ribera d'Ebre.

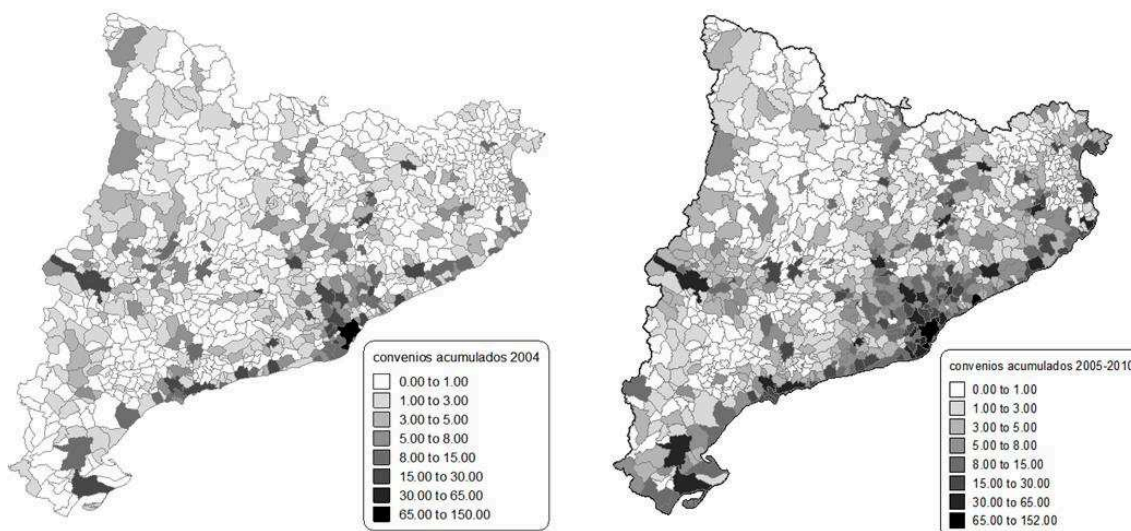


Este escenario de diferenciación confirma un nuevo elemento que debería ser considerado también en el análisis del cambio en las relaciones: la vertiente política de la distribución territorial de los convenios (recursos) educativos.

#### 5.1.4 La firma de convenios como relación política.

Antes de entrar a fondo en un análisis de determinadas características políticas, propongo un análisis territorial de este aparente punto de cesura que significan los dos periodos estudiados. Así, por un lado reproduzco el acumulado de los convenios hasta 2004 y a su lado coloco el acumulado de los convenios de 2005 a 2010. Tanto la escala de grises como los cortes numéricos son los mismos para ambos mapas, de forma que capto dos informaciones distintas y complementarias: la intensidad relacional y su distribución territorial.

Mapa 5.7: acumulados de convenios 1999-2004 y 2005-2010.



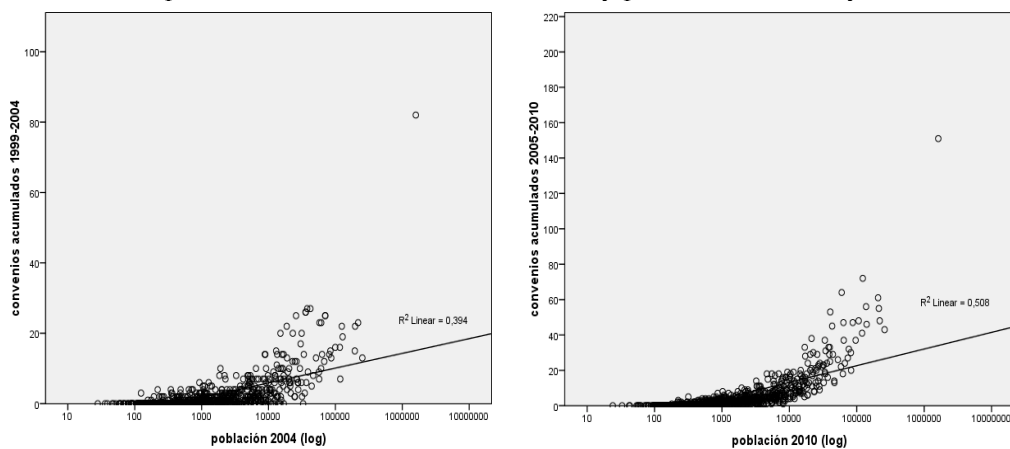
Fuente: elaboración propia a partir de BD2010

Estos dos mapas, que dividen el universo de estudio en dos partes iguales de 6 años, prácticamente se corresponden también con el principal cambio político que ha operado en los 12 años de estudio y en los 30 de autonomía recuperada por Catalunya: el paso de los 23 años de gobiernos de *Convergència i Unió* desde la recuperación de la

democracia, hasta el primer cambio de gobierno en 2003. En efecto, el cambio de 2003 implicó la llegada al gobierno de la Generalitat de una coalición de partidos de izquierdas que nunca antes habían gobernado en la Generalitat<sup>259</sup>.

Si realizamos un sencillo gráfico de dispersión relacionando el acumulado de convenios en 2004 y 2010, con las respectivas poblaciones se constata de nuevo que la población explica más la firma de convenios en el acumulado 2005-2010 que en el acumulado 1999-2004.

Gráfico 5.4. Dispersión entre convenios acumulados y población en 2004 y 2010.



Fuente: BD2010

Como se puede observar en el primer gráfico la nube de puntos toma un aspecto más aplanado y alargado, mientras que en la segunda crece de forma más evidente con la población, recordando a una curva exponencial. Además, la relación entre convenios y población explica un 50% de los casos ( $R^2=0.508$ ) en el acumulado 2005-2010, mientras que se explican en un 39% en el acumulado 1999-2004 ( $R^2=0.394$ ). Ello corrobora que los gobiernos de CiU y del Tripartito se comportan de forma algo distinta en la firma de convenios con los municipios.

Calculando de fecha a fecha los días de gobierno, el universo de estudio cubre exactamente 4382 días naturales, 12 años completos. Como muestra la tabla siguiente

<sup>259</sup> El llamado "tripartito" fue un gobierno de coalición que englobó durante 7 años los partidos PSC (Partit dels Socialistes de Catalunya), ERC (Esquerra Republicana de Catalunya) y IC-V (Iniciativa per Catalunya-Verds), que desplazó a CiU (Convergència i Unió)

CiU gobierna durante 1780 días y el Tripartito durante 2602 días, algo más de siete años<sup>260</sup>.

Tabla 5.12: División política del universo de estudio según gobierno de la Generalitat.

	Inicio	Final	Días de gobierno	Años de gobierno	Convenios firmados
CiU	01/01/1999	16/11/2003	1780	4,88	1454
Tripartito	16/11/2003	31/12/2010	2602	7,12	4628
		<b>Total</b>	4382	12	6082

Fuente: elaboración propia

En términos absolutos la voluntad conveniadora de los dos momentos políticos es muy distinta; en términos relativos también lo es: el gobierno tripartito firma más del doble de convenios por día gobernado que CiU (1.7 por 0.8), y firma el 76% del total de los convenios en el 59% del tiempo total<sup>261</sup>. Estos datos confirman la primera impresión que ofrecían también las anteriores cartografías: hay un cambio sustancial entre dos periodos, que en primer lugar identificaba entre 1999-2004 y 2005-2010, pero que ahora, atendiendo a estas variables políticas, es posible establecerlo entre 1999-2003 y 2004-2010.

En este apartado me centro en aspectos institucionales; concretamente cuatro elementos fundamentales en el análisis de las relaciones intergubernamentales y en el entorno multinivel: el color político de los gobiernos, la coincidencia gubernamental, el momento político y el peso de las personas que dirigen los asuntos gubernamentales (Agranoff, 2007; Brunet-Jailly, 2007; L. Hooghe y Marks, 2003; Lazar y Leuprecht, 2007a; Lazar y Leuprecht, 2007b; R. A. W. Rhodes, 1999; Thoenig, 2006b). Para cada uno de estos aspectos considero una serie de indicadores que me permitan describir la importancia de cada uno de esos factores en la firma de convenios.

<sup>260</sup> Para facilitar el análisis temporal asumo que los gobiernos van de fecha a fecha de las elecciones, sin tener en cuenta los periodos de negociación parlamentaria de formación de gobierno para las elecciones a la Generalitat de Catalunya, ni los plenos de investidura del Alcalde cuando me refiera a procesos electorales locales.

<sup>261</sup> Sin duda, son valores demasiado diferentes entre ellos como para considerar que se trata de diferencias debidas tan sólo al hecho de que una época dura 7 años y la otra 5.

#### 5.1.4.1 La ideología política y la firma de convenios

El análisis la distribución de los convenios en función del color político remite a la necesidad de analizar la ideología de ambos niveles de gobierno. Ya he destacado que no es evidente una relación entre ideología política y voluntad de reforzar la educación pública (Boix, 1997; Castles, 2007; Colburn y Horowitz, 2003; Prante, 2009), y que probablemente no sea la variable más relevante. Sin embargo, es un elemento que puede aportar pistas de interpretación importantes. La tradición de los dos grandes partidos catalanes nos indica que el PSC es un partido algo más municipalista que CiU (Marcet y Bartomeus, 2008)<sup>262</sup>. Además ha sido la fuerza más votada en las elecciones municipales en prácticamente todas las elecciones celebradas. CiU es un partido que concentra su poder municipal en los municipios más pequeños y rurales, y no presenta una voluntad de descentralización municipal tan marcada

Como principal indicador de la ideología política de ambos niveles de gobierno propongo el partido político del Alcalde para el nivel municipal y el partido político del *Conseller* para la Generalitat. Asumo la desviación que puede representar el hecho de identificar la voluntad política del gobierno local con el partido del Alcalde, pero atendidas las especiales potestades y competencias del Alcalde en relación con los demás órganos municipales, me parece un sesgo tolerable<sup>263</sup>. Esto no ocurre para el caso del *Conseller*, puesto que su posición institucional lo configura como el jefe de la administración que encabeza.

Así pues, desde la perspectiva de los gobiernos locales que firman convenios, he codificado los partidos de los alcaldes en siete categorías que engloban el conjunto de partidos que han ostentado alcaldías que en algún momento han firmado convenios<sup>264</sup>. En un primer análisis encontramos la siguiente distribución de los recursos educativos en función de la alcaldía del gobierno local:

---

<sup>262</sup> El PSC aglutina tradicionalmente los gobiernos locales medianos y grandes, siendo éstos su principal bastión político e instrumento de selección de elites (Magre, 1999)

<sup>263</sup> La fuerza “presidencialista” del Alcalde me permite obviar que a veces puede estar sustentado por gobiernos de coalición y no tenerlo en cuenta (Magre, 1999; Magre, 2002; Magre y Bertrana, 2005).

<sup>264</sup> He codificado específicamente los partidos parlamentarios en la asamblea catalana, y he clasificado como independientes a los demás partidos. Para más detalles consultar el anexo.

Tabla 5.13: convenios firmados según partido del Alcalde 99-10

Partido	N	%
PSC	2963	48,72
CiU	1975	32,47
ERC	527	8,66
Independientes y otros	332	5,46
IC-V	259	4,26
PP	24	0,39
C's	2	0,03
<b>Total general</b>	<b>6082</b>	<b>100</b>

Fuente: BDCONV

Como se puede observar, el total agregado de firmas de convenios no ofrece ningún dato especialmente relevante, más allá de confirmar que el principal partido municipal en ciudades medianas y grandes, el PSC, firma prácticamente la mitad de los convenios que se han suscrito en el periodo de estudio. Tomando como referencia las elecciones municipales de 2007 (las últimas que cubre el estudio), que representaron una sustancial mejora de los resultados de los partidos del tripartito, el PSC obtuvo el 28% de las alcaldías firmando un 48% de los convenios, probablemente porque las alcaldías en las que gobierna son las de mayor población. Inversamente, CiU consigue en 2007 el 44% de las alcaldías pero al ser de las de menor población, firma tan sólo el 28% de los convenios a finales de 2010. Es destacable que tanto ERC como IC-V presentan una actividad relacional que se comporta de forma distinta, puesto que ambos prácticamente doblan el porcentaje de convenios firmados en relación con el porcentaje de alcaldías que consiguen. Ello demuestra que, probablemente, éstos sean partidos con un especial interés en visibilizar su actividad de gobierno.

Por otro lado, la perspectiva desde el centro político nos ofrece el siguiente panorama agregado para el conjunto del periodo:

Tabla 5.14: convenios firmados con municipios según partido político del Conseller.

Partido	convenios firmados	% convenios	días de gobierno	% días de gobierno	convenios día
CiU	1454	23,9	1814	41,4	0,8
ERC	1234	20,2	875	19,9	1,4
PSC	3394	55,9	1689	38,6	2,0
<b>Total</b>	<b>6082</b>	<b>100</b>	<b>4378</b>	<b>100</b>	

Fuente: BDCONV

Como se puede observar en la tabla, los dos partidos del gobierno tripartito que han ostentado la *Conselleria* se han mostrado mucho más activos que los *consellers* de CiU. Éste partido, a pesar de ostentar un 41.4% del tiempo del gobierno, tan sólo firma un 23.9% de convenios, mientras que el PSC ostenta prácticamente los mismos días el gobierno y firma hasta el 56% del total de convenios. Este es un indicador claro de que la voluntad política de unos y otro no es la misma<sup>265</sup>.

Analizar hasta qué punto son distintos estadísticamente el comportamiento éstos bajo los mandatos de CiU y el tripartito a la hora de distribuir los convenios puede resultar también útil. La cartografía de las relaciones parece indicar que existen diferencias a la hora de firmar los convenios. Ésta parece mostrar que CiU firma algo más con municipios menos poblados. Para contrastar esta hipótesis propongo en primer lugar una tabla de contingencia que refleje los cortes poblacionales, en base a la importancia política de éstos<sup>266</sup>, y el partido político del centro. En segundo lugar, propongo un test de independencia de medias, que permite saber si dos poblaciones son distintas la una de la otra y en qué medida.

Tabla 5.15: Convenios firmados por municipios según talla poblacional

<b>Población</b>	<b>CiU</b>	<b>%CiU</b>	<b>Tripartito</b>	<b>%Tripartito</b>
De 1 a 100	0	0	0	0
De 101 a 250	8	0,55	20	0,43
De 251 a 1.000	98	6,74	327	7,07
De 1.001 a 2.000	114	7,84	327	7,07
De 2.001 a 5.000	181	12,45	615	13,30
De 5.001 a 10.000	198	13,62	680	14,70
De 10.001 a 20.000	261	17,95	702	15,18
De 20.001 a 50.000	251	17,26	898	19,42
De 50.001 a 100.000	167	11,49	446	9,64
100001 -	176	12,10	613	13,25
	1454		4628	

Fuente: BDCONV

<sup>265</sup> Además, si agregamos los datos de PSC y ERC, la comparación es todavía más desfavorable en el sentido de la intensidad relacional.

<sup>266</sup> Asumo que los cortes poblacionales basados en el artículo 179 LOREG, también reflejan la importancia política de los municipios. Entiendo que a más representantes políticos electos, mayor peso político del municipio.

En primer lugar, esta tabla nos previene de que, efectivamente, hay algunas diferencias pero probablemente no tan marcadas como cabría suponer a primera vista cartográfica. Se observa que la distribución porcentual de los convenios firmados en función de la población no es tan distinta.

Por ello, propongo un test de independencia de medias (t-test), que está pensado para analizar dos grupos distintos son sometidos a distintas observaciones que guardan relación entre ellas (Field, 2009; Kellstedt y Whitten, 2009). En este caso, considero que los municipios que firman con CiU se corresponden a un grupo, mientras que los que firman con el tripartito conforman otro grupo. Entonces tomamos como variable dependiente la población de cada municipio en el momento de firmar el convenio, para saber si efectivamente CiU firma con municipios menos poblados y si este dato tiene alguna relevancia estadística<sup>267</sup>. La prueba de la independencia de medias muestra los resultados siguientes:

Tabla 5.16: Independencia de medias en la firma de convenios CiU – Tripartito.\*

Group Statistics										
Partido		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean					
Población	CiU	1454	30254,88	45516,321	1201,967					
	Tripartit	4628	34987,89	56771,315	831,909					

Independent Samples Test											
		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						95% Confidence Interval of the Difference	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper	
Población	Equal variances assumed	20,300	,000	-2,884	6089	,004	-4733,003	1640,885	-7949,717	-1516,288	
	Equal variances not assumed			-3,238	2927,957	,001	-4733,003	1461,779	-7599,222	-1866,784	

\* Excluida Barcelona

Fuente: elaboración propia a partir de BDCONV

<sup>267</sup> En este caso, opto por eliminar el municipio de Barcelona del análisis. El motivo es básicamente de carácter estadístico, puesto que la prueba de la independencia de medias es un análisis que funciona a partir de las medias de las observaciones realizadas en la variable dependiente (en este caso población). Este hecho provoca que sea muy sensible a outliers muy importantes. Barcelona lo es, tanto por el número de convenios firmados como, sobre todo, por la población municipal. Si la excluimos, el análisis nos permite analizar los resultados de forma más fiable, puesto que de lo contrario los sesgos podrán ser muy importantes

El resultado muestra que los dos grupos estudiados son significativamente distintos (Sig. ,001). CiU presenta una media de firmas de convenios con municipios de 30255 habitantes, mientras que los gobiernos del tripartito firman con municipios con media de población superior, concretamente 34987.89 habitantes. Sin embargo, la interpretación de este resultado necesita ser matizada mediante el análisis de su tamaño, es decir, la porción de realidad explicada por el modelo. Éste es un elemento clave, puesto que permite interpretar si el fenómeno, aparte de estadísticamente significativo, es “realmente” significativo en términos prácticos (Field, 2009; Kellstedt y Whitten, 2009). Para ello es necesario calcular el porcentaje de “realidad” que explica el modelo, y que se calcula como sigue:

$$r = \sqrt{\frac{t^2}{t^2 + df}}$$

Así pues, para el caso de que las medias entre CiU y Tripartito son significativamente distintas, y por lo tanto se puede asumir que el centro político tiene un comportamiento distinto en función del color político, cabe contraponerle que la  $r$ , es decir, la porción de realidad que explica la significación estadística es tan sólo 0.036, que se corresponde con la explicación de aproximadamente un 3.6% de los casos. En estos casos, la interpretación acostumbra a asumir que las diferencias no son explicables por la variación intencional de la variable dependiente (en el modelo, población); es decir, que no se puede derivar de la diferencia observada una voluntad explícita o abierta del centro político de firmar con unos municipios u otros<sup>268</sup>. Así pues, siendo cierto que el comportamiento de ambos centros políticos es estadísticamente distinto, cabe precisar que lo es más en relación con la distribución territorial de los municipios que firman convenios, como se aprecia en los mapas, que en relación con el factor poblacional de los municipios.

---

<sup>268</sup> Para este caso, además, es necesario tener presente que la media de la población municipal ha aumentado en términos generales de forma significativa si comparamos el periodo 1999-2003 con el 2004-2010, y que CiU sólo ha firmado convenios en la época en que los municipios eran, de media, menos poblados.



La interpretación en términos de política educativa empuja el razonamiento hacia sostener que, si existe una voluntad política diferenciada, parece que CiU se decanta por un cierto reequilibrio territorial de las relaciones educativas, mientras que el tripartito opta por una opción de repartición más ligada a criterios de distribución poblacional, intentando reforzar con recursos educativos no sólo los territorios, sino también las personas. Una vez descrita la firma de convenios en función de las etiquetas políticas, precisar hasta qué punto las relaciones se establecen entre gobiernos del mismo signo o color político puede ser muy relevante.

#### 5.1.4.2 La coincidencia ideológica

La teoría nos indica que las relaciones se generarán de forma más fluida en caso de coincidencia ideológica entre gobiernos (Agranoff y Bañón Martínez, 1998; Agranoff, 2010; López Nieto, 2006b; R. A. W. Rhodes y Stoker, 2003; Thoenig, 1998; Thoenig, 2005). Para el caso de esta tesis, la coincidencia gubernamental se puede medir de dos maneras: atendiendo a que el gobierno de 2004-2010 fue un gobierno tripartito de coalición, donde se pueden analizar las coincidencias a partir de la inclusión en el mismo grupo de todos los gobiernos locales que se identificaban con éste; o bien desagregar el análisis y observar la evolución de las relaciones en función del partido del *Conseller* y del Alcalde en cada momento. Hay que interpretar todos los datos de coincidencia teniendo presente que el hecho de que el PSC o el tripartito tengan un comportamiento de firma distinto se explica también porque hay más municipios de talla mediana y grande gobernados por partidos pertenecientes al tripartito. El indicador de la politización de las relaciones medido en forma de coincidencia de los partidos en coalición obtiene estos resultados:

Tabla 5.17: Acumulado coincidencias de municipios y Generalitat en la firma de convenios.

Coincidencia Mun./Gene.	N	%
No	2525	41,52
Sí	3557	58,48
<b>Total</b>	6082	100

Fuente: BDCONV

Esta tabla confirma que la coincidencia de ambos niveles de gobierno es un factor potencialmente relevante para comprender los criterios de firma de convenios. Sin embargo, los datos absolutos no son suficientemente explicativos y hay que afinar los criterios de coincidencia permite hacerse una idea más precisa de este indicador

Tabla 5.18: Municipios en función de la coincidencia política.

	N	media convenios 1999-2010	media población 2010	media centros escolares 2010
<b>Municipios que NO coinciden</b>	161	3,3	1603	1,96
<b>Municipios que coinciden</b>	455	12,1	15681	8,97

Fuente: BD2010

Hasta 161 municipios que han firmado convenios nunca han coincidido políticamente con el centro (esto es, en ningún momento del periodo 1999-2010), mientras que 455 sí que han coincidido políticamente en algún momento. Un primer dato que podría llevar a equívocos es que, efectivamente, los municipios que coinciden políticamente con el centro político firman, de media, cuatro veces más convenios que los que jamás han coincidido. Este primer dato parecería confirmar ampliamente aquellas aproximaciones que sustentan que las coincidencias políticas en las relaciones intergubernamentales son muy relevantes para la obtención de recursos. Empero, analizando los dos grupos de municipios a través de datos tan relevantes como la población municipal o el número de centros educativos del municipio, se observa como cambia la percepción de la coincidencia en los convenios firmados: los municipios que no han concordado políticamente en ningún momento están entre los menos poblados (1603 habitantes de media) y con pocos centros educativos (1.92). Así pues, la coincidencia política parece no explicar el hecho de conseguir más o menos recursos, puesto que la diferencia entre las medias de convenios firmados se explica también por la dimensión poblacional y por la oferta educativa.

A mayor abundamiento, la distribución de las coincidencias políticas en el tiempo también nos certifica que estamos ante un indicador que se comporta de forma

relativamente constante, y que probablemente no tenga una potente fuerza explicativa. Para analizar la distribución en el tiempo de los convenios en función de la coincidencia política, presento dos opciones: en primer lugar calculo el número de convenios firmados que coinciden en relación con el total acumulado para cada grupo y año (% de filas) y posteriormente realizo una simple relación entre los coincidentes y los no coincidentes para estandarizar la medida y poderla interpretar (divido los coincidentes entre los no coincidentes). De esta manera analizo los patrones de comportamiento de esta variable bajo dos gobiernos centrales distintos. En segundo lugar, también propongo el análisis de la distribución de las coincidencias en función del porcentaje de cada uno de los dos grupos para cada año (%columnas).

Tabla 5.19: porcentaje de relación de las coincidencias políticas de 1999 a 2010 (% filas).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
<b>No coincide</b>	6,6%	3,3%	8,2%	6%	10,5%	5,2%	8,6%	8,8%	8,2%	7,3%	7,4%	19,5%	100%
<b>Coincide</b>	3,4%	1,0%	3,9%	4,6%	4,2%	5,3%	8,1%	11,6%	11,4%	10,5%	11,1%	24,7%	100%
<b>Relación c/nc</b>	0,53	0,30	0,48	0,76	0,40	1,02	0,94	1,31	1,38	1,44	1,51	1,26	

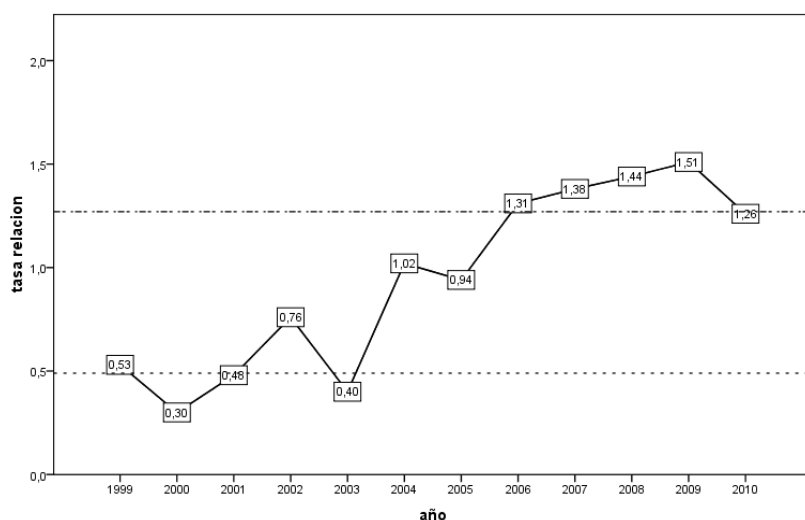
Fuente: BDCONV

Tabla 5.20: porcentaje de coincidencias año a año de 1999-2010 (% columnas).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>no coincide</b>	57,4%	70,3%	59,8%	48,3%	64,1%	40,9%	43,1%	35,1%	34%	32,1%	32,1%	36%
<b>coincide</b>	42,6%	29,7%	40,2%	51,7%	35,9%	59,1%	56,9%	64,9%	66%	67,9%	67,9%	64%

Fuente: BDCONV

Gráfico 5.5.E evolución de la tasa de relación de las coincidencias políticas 1999-2010.



Fuente: BDCONV

Tanto las tablas como los gráficos muestran claramente como el porcentaje de coincidencias presenta un patrón de comportamiento relativamente claro y estable, pero dividido en dos periodos. De 1999 a 2003-2004, bajo el gobierno de CiU, la relación de coincidencias políticas (gráfico 5.5, con la línea de puntos marcando la media de relación bajo los gobiernos de CiU) se mantiene alrededor de 0.49, con un pico de 0.76 y una bajada hasta el 0.30; La tasa de relación con el tripartito invierte la tendencia y firma mayoritariamente coincidiendo más (1.3 de media, en línea discontinua). El cambio de gobierno que se produce en 2004, también produce un cambio en la forma de relacionarse. Las tendencias se cruzan en 2004 y se invierte la dinámica: con el gobierno del tripartito se firman más convenios con los gobiernos locales que coinciden políticamente, que con los que no.

La única nota discordante respecto de las tendencias apuntadas es el año 2010. Éste presenta un comportamiento claramente distinto, pero que mantiene la estabilidad a pesar de firmar más de 1000 convenios en un solo año. Esta es una prueba de que los efectos políticos que representan la voluntad de firmar convenios casi convulsivamente, lo único que hace es aumentar el volumen de relaciones, pero sin variar excesivamente los criterios de repartición de los convenios por razones “políticas”. Parece claro, pues que existen cambios por razones políticas: el punto de cesura del cambio de gobierno en 2004 es innegable, pero los resultados mostrados matizan claramente los efectos “políticos” y parecen indicar una repartición de recursos más de tipo administrativo, mostrando regularidades y patrones de comportamiento basados en criterios no solamente políticos.

Otro indicador del grado de coincidencia se puede elaborar desagregando la ideología de ambos niveles de gobierno. Es decir, analizar los datos en función del partido político del *Conseller* y del Alcalde, sin agregarlos bajo la marca “tripartito”, que aumenta el volumen de las coincidencias. La siguiente tabla permite observar si

efectivamente hay diferencias en el comportamiento de ambos niveles de gobierno cuando se detalla al máximo la pertinencia partidista:

Tabla 5.21: Coincidencia en la firma de convenios según partido político.

Partido local / Partido Conseller	CiU	ERC	PSC	media
PSC	44,84%	44,25%	52,00%	48,72%
CiU	40,99%	34,93%	27,93%	32,47%
ERC	3,71%	10,05%	10,28%	8,66%
Independientes y otros	4,06%	6,08%	5,83%	5,46%
IC-V	5,64%	4,13%	3,71%	4,26%
PP	0,76%	0,57%	0,18%	0,39%
C's	0,00%	0,00%	0,06%	0,03%
<b>Total</b>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: BDCONV

La tabla presenta los datos ordenados de mayor a menor volumen de firma de convenios según partido político, e indica que porcentaje de convenios firma el centro político (columnas) en función del partido político del Alcalde (filas). Así, por ejemplo, bajo los gobiernos de CiU, éste partido firmó un 44.84% de los convenios con municipios gobernados por alcaldes del PSC, un 40.99% con municipios con alcaldes de CiU, un 3.7% con alcaldes de ERC, y así sucesivamente.

La principal conclusión de la anterior tabla es que los tres partidos que han ostentado la *Conselleria* respetan la misma ordinalidad en relación con los municipios que firman convenios, sean los que sean los partidos que gobiernan en el centro político. Es decir, los tres partidos con más alcaldes, PSC, CiU y ERC, mantienen la misma posición en los tres escenarios de gobierno. El PSC siempre es el partido municipal que firma más convenios, CiU el segundo y ERC el tercero. El único cambio es la permuta entre IC-V y los codificados como independientes<sup>269</sup>. Este dato ilustra claramente que el hecho de que el *Departament* esté dirigido por distintos partidos políticos tiene una importancia relativa a la hora de firmar convenios, puesto que en el acumulado se acaba respetando el criterio de “los que están más representados, más firman”.

<sup>269</sup> Este dato es explicable por el crecimiento experimentado por los municipios gobernados por alcaldes pertenecientes a partidos locales o alternativos a los grandes partidos (Ubasart, 2011), que representan un volumen mayor que los municipios gobernados por IC-V (Marcet y Bartomeus, 2008).

Es evidente, pues, que hay una relación entre la importancia de la implantación municipal de los partidos, entendida como el control de los municipios medianos y grandes, y la firma de convenios. Ello explica que siempre sea el PSC el partido con más convenios firmados, y ello explica que CiU y ERC sean siempre segundo y tercero, respectivamente. Sin embargo, también es cierto que los porcentajes varían, en algún caso notablemente. Sí existen diferencias notables, por ejemplo, en los convenios que firman los municipios de CiU cuando es el PSC quien gobierna y también los municipios de ERC, cuando es CiU quien gobierna. Esta segunda excepción se puede explicar por la escasa representación municipal de ERC en el periodo de gobierno de CiU en el *Departament* (99-03). Además el crecimiento electoral de ERC en las municipales se realiza, especialmente, a partir de las elecciones de 2003. Esta argumentación sirve también, en parte, para explicar el caso de los municipios de CiU cuando gobierna el *Departament* el PSC: CiU pierde 174 alcaldías en las elecciones locales de 2007 (Marcet y Bartomeus, 2008), y el PSC gobierna en el *Departament* de 2006 a 2010, de forma que coincide el gobierno del PSC en el *Departament* con uno de los momentos electorales municipales más bajos de CiU. Esta repartición estable de los convenios en función de las coincidencias políticas, así como la ausencia de grandes desequilibrios políticos en la firma, demuestran que el elemento político no es tan relevante como se pudiera pensar; y que la evolución de las relaciones se explica, efectivamente, por el cambio de gobierno; pero que éste cambio de gobierno en el centro político no permite explicar que las relaciones entre niveles de gobierno sean claramente más fluidas cuando los partidos de las dos arenas políticas coinciden.

El comportamiento del año 2010 es algo “anómalo”, en el sentido de que es el año con más convenios firmados de todo el periodo, a pesar de que la relación de coincidencia política se mantenga. En relación con 2010, hay un elemento importante a destacar: coinciden en buena medida los momentos pre-electorales de las dos arenas políticas. En este sentido, una descripción del momento político obliga a distinguir las diferentes fases de competición electoral en las que los distintos gobiernos se

encuentran durante el periodo de estudio. La idea es analizar el impacto que tienen los “momentos políticos” y si esto afecta o no a la firma de convenios.

#### 5.1.4.3 La competición electoral

La primera prevención se basa en la forma en cómo se pueden medir los diferentes momentos políticos. Propongo una medida muy sencilla: en primer lugar dispongo de la fecha de firma del convenio por ambos gobiernos; por otro lado dispongo de la fecha en que se celebraron las últimas elecciones para los dos niveles de gobierno (Generalitat y gobiernos locales). A partir de estas distintas fechas, calculo el porcentaje de legislatura consumido en cada uno de los casos, generando una medida estandarizada en relación con cada nivel de gobierno y momento político. Así, para cada firma de convenio dispongo de la identificación de respectivo momento político, local y autonómico. Además, al crear el indicador como porcentaje de legislatura consumido, puedo fácilmente establecer una división en tres partes de todo el periodo entre elecciones: periodo preelectoral, periodo medio y periodo post-electoral.

No existe consenso en que debemos entender por cada uno de esos tres momentos, concretamente no hay acuerdo en determinar cuándo empieza uno y acaba el otro. En este sentido, no es evidente establecer de forma argumentada y cualitativa cuando un gobierno o actor político está actuando en clave preelectoral o de medio término<sup>270</sup>. Sin embargo, cuantitativamente sí es posible: al conocer todas las fechas es perfectamente posible realizar una triangulación consistente en restar la fecha de firma del convenio de la fecha de las anteriores elecciones, dividirlo por el monto total de días de duración de la legislatura y multiplicar el resultado por cien para conseguir un porcentaje. De esta forma, sin importar la duración efectiva de la legislatura, podemos establecer tres cortes fundamentales:

---

<sup>270</sup> Entre otros elementos porque con la capacidad discrecional del *President de la Generalitat* de disolver el parlamento y convocar elecciones, tan sólo él sabe cuándo se van a celebrar si no agota la legislatura. Es cierto que no es aplicable para los gobiernos locales, que celebran elecciones inexorablemente cada 4 años de forma regular, pautada y homogénea.

- 0.1% - 25% del mandato electoral consumido: lo identifico con el periodo post-electoral. En este periodo los gobiernos se están situando y no es descabellado pensar que pueden tener más dificultades para llegar a acuerdos, de forma que se firmen menos convenios.
- 25.1%-75% del mandato electoral consumido: lo identifico con lo que se podría llamar el medio-mandato. En este momento los gobiernos deberían estar a pleno rendimiento, sobretodo en la producción y conceptualización de las políticas a implementar. En este sentido, es esperable un aumento de las relaciones.
- 75.1%-100% del mandato electoral consumido: lo identifico con el periodo pre-electoral. En este momento sería posible encontrar una actividad de relaciones más intensa. De hecho, se podría presumir que se han acumulado buena parte de las diagnosis de los problemas, y que se pueden llevar a cabo buena parte de las decisiones pensadas durante el tiempo transcurrido en el gobierno. Así, una visión desde la dinámica de las políticas públicas, explicaría un aumento también de las relaciones.

Además, a partir de estos tres cortes temporales aparece la posibilidad de jugar entre arenas electorales. Es decir, puesto que dispongo de los distintos ritmos electorales de los dos niveles gubernamentales, éstos ofrecen la posibilidad de analizar el juego de interacción entre los dos niveles, analizando hasta qué punto las coincidencias o diferencias en los tiempos electorales afectan a la firma de convenios; y en qué manera el juego multinivel dificulta o facilita el acuerdo en función del momento político.

El primer análisis debe detallar la distribución de los convenios en función del momento electoral de cada uno de los niveles de gobierno separadamente:

Tabla 5.22: distribución de los convenios firmados según el momento político.

<b>Gobiernos locales</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>Generalitat</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Post-electoral	1217	20,01	Post-electoral	1067	17,54
Medio mandato	2546	41,86	Medio mandato	2451	40,3
Pre-electoral	2319	38,13	Pre-electoral	2564	42,16
	6082	100		6082	100

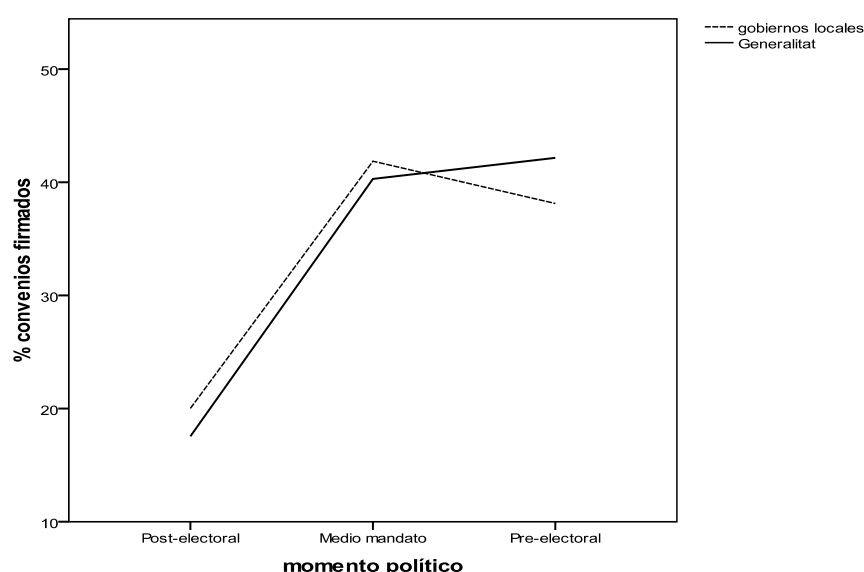
Fuente: BDCONV



Este primer dato apunta que ambos niveles de gobierno se comportan de manera similar. Esta tabla sí que confirma claramente que los gobiernos presentan menos capacidad de llegar a acuerdos en el post-electoral, y que pasada esa primera parte del mandato, las relaciones se suceden de forma más abundante. En este sentido, tanto las explicaciones basadas en las políticas públicas, como los de las relaciones intergubernamentales, destacan que los gobiernos necesitan un tiempo para generar políticas públicas e implementarlas, así como para llegar a acuerdos. Este factor parece explicar la clara disminución de actividad del periodo post-electoral. Los periodos de medio mandato y de pre-electoral se comportan de forma ligeramente distinta para ambos niveles de gobierno.

La Generalitat firma un número de convenios en periodo pre-electoral hasta 4 puntos porcentuales superior respecto de los gobiernos locales. La distribución de los convenios según el momento local presenta un dibujo en pico, mientras que el de la Generalitat dibuja una línea en permanente ascenso. Así, lo que parece relevante la tendencia que muestran ambos niveles de gobierno tratados separadamente:

Grafico 5.6. Porcentaje de convenios firmados según gobierno y momento político.



Fuente: BDCONV

Este dato parece introducir la idea de que el nivel de gobierno que se comporta “políticamente”, es decir que aprovecha el periodo pre-electoral para ampliar su actividad, es precisamente la Generalitat. Ésta firma más convenios cuando ella está en periodo pre-electoral. Por el contrario, los gobiernos locales responden a un patrón de comportamiento algo más administrativo: a medio mandato firman hasta un 3.73% más de convenios que en el periodo pre-electoral, donde disminuye la actividad. Parece pues que el momento político importa, pero importa más para la Generalitat.

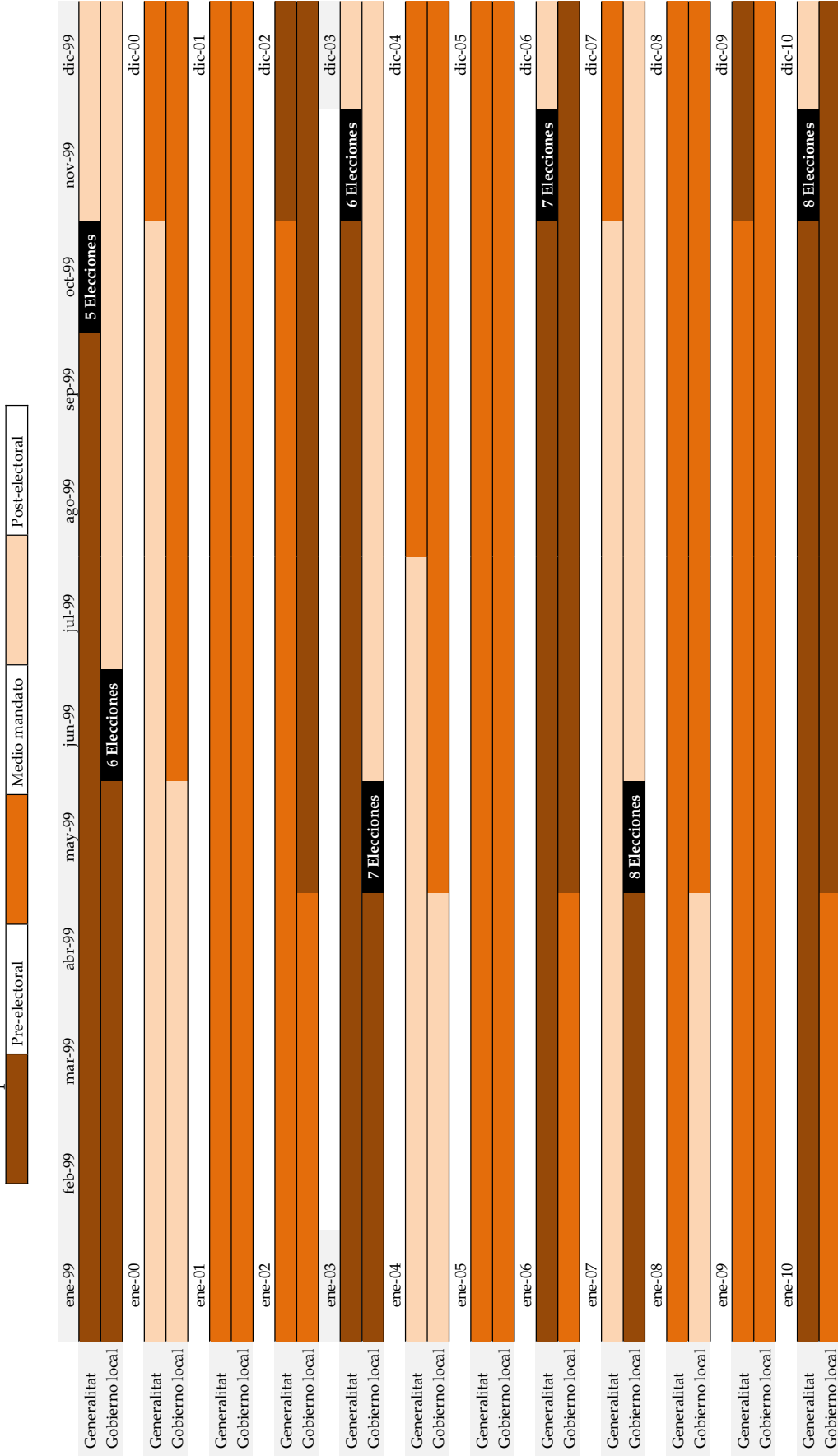
El aumento las relaciones en periodo pre-electoral se puede entender como un instrumento de legitimación de la acción política para cualquiera de los dos niveles: con la firma de convenios y la obtención de recursos, ambos niveles de gobierno se muestran activos e implicados en la educación. Si esta idea se confirma, parecería claro que el nivel gubernamental que espera obtener más rédito político antes de unas elecciones es aquel que consigue incrementar el volumen de las relaciones. El resultado favorable a la Generalitat evoca la idea de preeminencia de un nivel de gobierno sobre el otro. Desde el punto de vista de un comportamiento racional sería esperable que los alcaldes se comportaran de la misma manera que el centro político, es decir, que forzaran algo la máquina de conseguir recursos justo antes de las elecciones. Sin embargo no lo hacen. Al contrario, firman hasta un 3.73% menos de convenios. Se podría argumentar que si no lo hacen es porque no pueden. La explicación apunta que, ante el análisis de los tempos políticos desde un punto de vista de su independencia, existe un domino del tempo de firma por parte del centro político, que sí se comporta de forma “electoralmente racional”.

Hasta el momento se ha analizado el momento político de ambas arenas separadamente, cosa que no deja de ser algo artificial puesto que en la realidad pueden existir vasos comunicantes entre las dos esferas gubernamentales; en este sentido es poco justificable argumentar que los dos niveles de gobierno se comportan como

departamentos estancos. Por lo tanto, parece que una explicación del “momento político” analizando la interacción gubernamental podría aportar elementos de reflexión relevantes en relación con la dinámica de la firma de los convenios. El anterior descriptivo de las coincidencias políticas y de los momentos políticos apunta claramente hacia la necesidad de introducir la importancia del juego multinivel en las relaciones. En este sentido, lo más relevante es analizar las coincidencias y divergencias de los momentos políticos de las dos arenas conjuntamente; y para ello es necesario analizar el calendario del periodo que se estudia.

En un escenario de interacción las arenas institucionales pueden funcionar como constrictoras o como propulsoras de las relaciones. Siguiendo la lógica política sería esperable que, en los lapsos de coincidencia de momentos políticos, el interés y la capacidad de firmar convenios fuera mayor; e inversamente, cuando los momentos políticos no se encabalgan, el interés y las oportunidades de firmar convenios decrezcan o se manifiesten de forma distinta. Young (2012) advierte que, para el caso canadiense, las elecciones y los periodos post-electorales siguientes son menos permeables a las relaciones intergubernamentales, sea cual sea el nivel de gobierno envuelto: *“But elections at three levels of government, at different rhythms and with substantial turnover, mean that there are many periods when new administrations are being formed: they are inward-looking and will take time to trust their counterparts at the other levels”* (Young, 2012). El calendario “político” de esta tesis, par los dos niveles de gobierno independientemente el uno del otro, se dibuja como sigue:

Tabla 5.23: Calendario de momentos políticos 99-10.



Fuente: BDCONV

Como se puede observar en el anterior calendario, las dinámicas políticas de ambos niveles de gobierno son bastante distintas pero presentan coincidencias temporales. Concretamente, la siguiente tabla detalla el número de meses en que se dan coincidencias de momento político, así como el número total de convenios que se firman en cada momento político.

Tabla 5.24: convenios firmados según coincidencia del momento político.

	convenios	meses	% convenios	% meses	convenios/mes
<b>Coincidencia post-electoral</b>	602	17	9,90	11,81	35,41
<b>Coincidencia medio mandato</b>	1923	53	31,62	36,81	36,28
<b>Coincidencia pre-electoral</b>	1759	27	28,92	18,75	65,15
<b>No coincidencia</b>	1798	47	29,56	32,64	38,26
Total	6082	144	100	100	42,24

Fuente: BDCONV

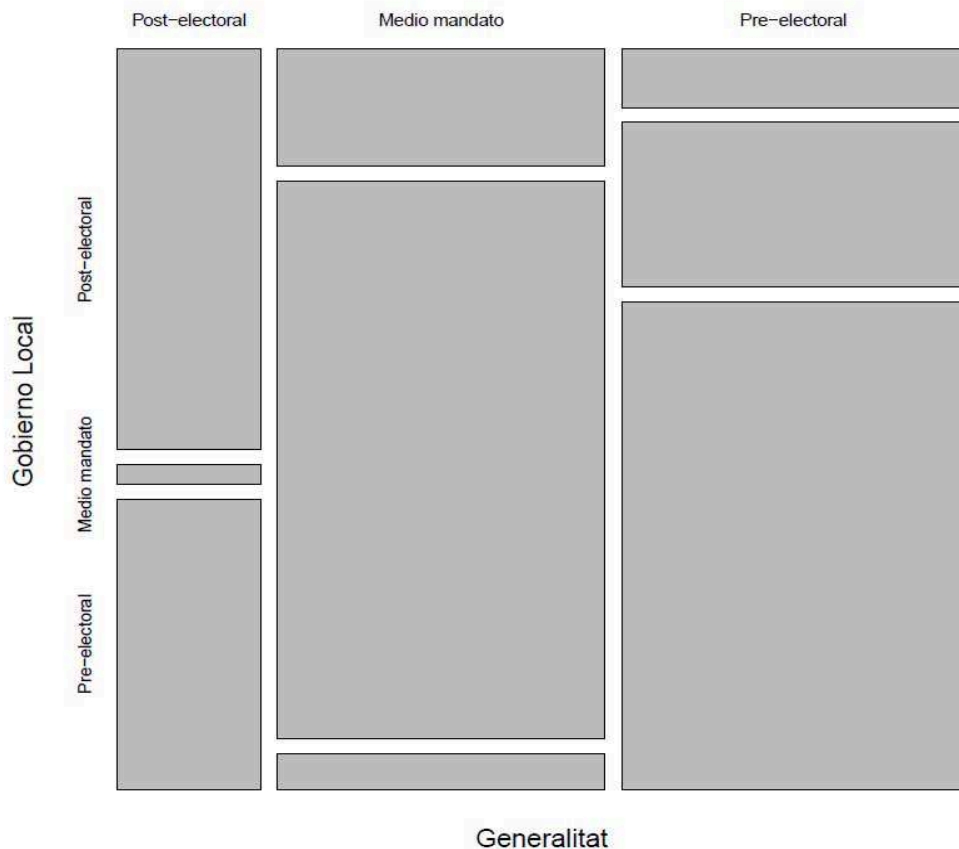
Parece confirmarse que en los momentos de coincidencia post-electoral se firma un volumen de convenios mucho menor que en cualquier otro momento político. Este dato corrobora que parecería más difícil llegar a acuerdos cuando ambos niveles de gobierno se encuentran en fase de formar gobierno, de reformar estructuras administrativas y de comenzar a analizar los problemas en el mandato que empiezan. En segundo lugar, la primera columna confirma también que la coincidencia de los periodos de medio mandato, pre-electorales y aquellos en que no hay coincidencia son muy propicios para la firma de convenios. Sin embargo, se corre el riesgo de realizar análisis sesgados si no se tiene en cuenta la ponderación temporal del indicador. En este sentido, la segunda columna alerta de que la distribución temporal puede producir cambios en la interpretación. Efectivamente, el primer dato a matizar es el de la coincidencia del periodo post-electoral: se firman muchos menos convenios pero es que también es el periodo más corto de los cuatro representados. Tan sólo hay coincidencia post-electoral durante 17 meses de los 144 que dura el periodo de estudio. Por el contrario, los momentos de medio mandato y de ausencia de coincidencia de momentos duran 53 y 47 meses respectivamente, la gran mayoría del tiempo de estudio.

El gran cambio se produce en el periodo cuando coinciden ambos momentos pre-electorales. Esta coincidencia hace, literalmente, explotar los registros de firma de convenios: la última columna arroja una media de algo más de 65 convenios al mes cuando coinciden ambos momentos pre-electorales y, además, se firman un 29% de los convenios del total del periodo en tan sólo un 18% del total del tiempo de estudio. Este dato contrasta, una vez más, con la regularidad administrativa que apuntan los otros tres momentos políticos: se firman medias de convenios al mes muy similares (35.41, 36.28 y 38.26) y además, existe una cierta correlación también entre el porcentaje de convenios firmados y el porcentaje de tiempo que representa cada momento político (post-electoral: 9.90-11.81; medio mandato: 31.62-36.81; y no coincidentes: 29.56-32.64).

Esta tabla confirma que la coincidencia de los momentos pre-electorales abre una ventana de oportunidad política para la firma de convenios y que la corta duración de la coincidencia no es freno para su firma. Una explicación basada en las dinámicas de las políticas públicas consideraría que se dan conjuntamente dos elementos explicativos: por un lado las maquinarias gubernamentales ya han realizado buena parte de los diagnósticos de los problemas y han planteado soluciones y alternativas a los problemas a resolver; y que por otro lado, confluye el interés de ambos niveles de gobierno de mostrarse activos con la vista puesta en la reelección. La importancia de la coincidencia política y el momento político aparecen como más relevantes si cruzamos los momentos políticos en toda su complejidad. Este análisis cruzado permite observar si existen patrones de comportamiento diferenciados. La existencia de tres momentos políticos distintos para cada uno de los dos niveles de gobierno dibuja la necesidad de interpretar los datos a partir de una matriz de doble entrada, 3x3. El juego de los tres momentos y las dos arenas electorales nos permite descifrar la incógnita de qué pasa en los momentos de no coincidencia, y también saber qué nivel de gobierno domina la escena de la firma de convenios. Esta matriz permite analizar, además de los convenios coincidentes, cómo se reparten los 1798 convenios que representan prácticamente un 30% del total de convenios en los que no hay coincidencia de momento político. Dibujar esta matriz 3x3 permite analizar conjuntamente las 9 posibilidades que ofrecen

las combinaciones de momentos políticos. Para ello propongo un gráfico tipo mosaico que permite analizar visualmente el volumen y la importancia de cada uno de los tres momentos políticos en función del nivel de gobierno. La principal pauta de interpretación a retener es que las 9 porciones resultantes de dividir el área total del cuadrado representan el volumen de convenios firmados en cada uno de las nueve combinaciones de momentos electorales posibles; y que la información de la relevancia de cada porción se explica tanto por su base como por su altura, de forma que las porciones más grandes representan un mayor número de convenios, y las más pequeñas menos convenios. De esta forma, en las columnas encontramos los tres momentos de la Generalitat y en las filas los tres momentos de los gobiernos locales. El gráfico resulta así:

Gráfico 5.7. Convenios firmados según momento político y nivel de gobierno 99-10.



Fuente: BDCONV

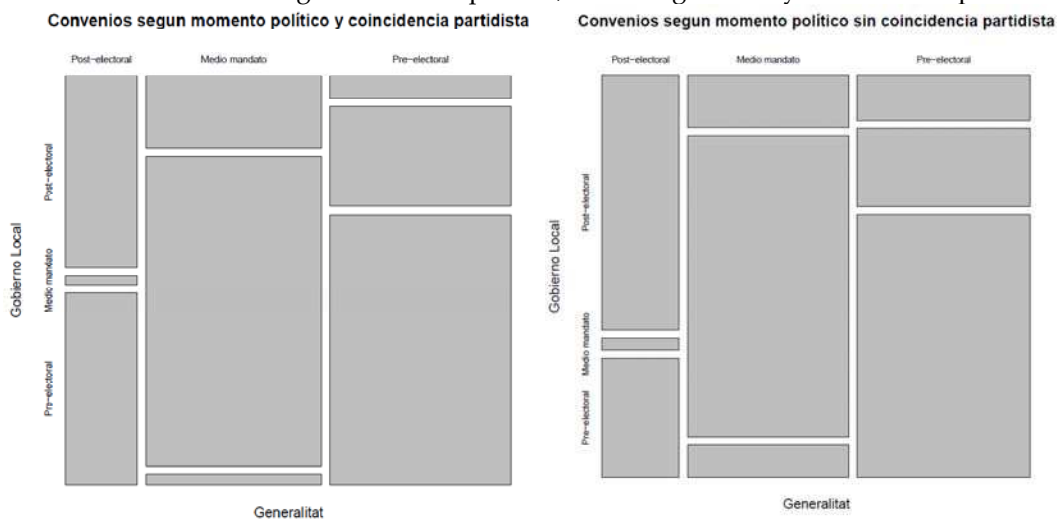
Este gráfico muestra la importancia en términos absolutos de cada uno de los distintos momentos políticos. El gráfico confirma algunos aspectos ya apuntados: la zona centro (coincidencia de medios mandatos) y la porción del extremo inferior derecho (coincidencia de periodos pre-electorales) como momentos de máxima firma, pero apunta otros elementos de interpretación muy interesantes también.

En primer lugar, confirma que el centro político domina la firma de los convenios. Analizando el gráfico desde el punto de vista de las columnas, observamos que la columna central y la derecha son las más gruesas, donde se concentran mayor parte de los convenios, mostrando claramente que los momentos dominantes corresponden los momentos relevantes del gobierno de la Generalitat. Es más, esta estructura de las columnas recrea de forma evidente el proceso de diseño, decisión e implementación de las políticas públicas en un órgano político-administrativo que se caracteriza por aumentar las relaciones a medida que avanza la legislatura. Por el contrario, este esquema de políticas públicas no se corresponde en absoluto con el mismo tipo de análisis que se puede realizar desde las filas, es decir desde los gobiernos locales. Para éstos, los momentos políticos clave son cuando coinciden ambos niveles de gobierno y no se aprecia un patrón claro como el que muestran las columnas de la Generalitat. Probablemente este hecho indica que la agenda política está dominada por el centro político, puesto que es quien consigue imponer la dinámica propia de cada momento político. Otro indicador de la preeminencia del centro político lo encontramos si analizamos la fila pre-electoral de los gobiernos locales. Si éstos tuvieran un papel relevante en la firma de los convenios sería esperable que en sus tiempos pre-electorales, incluso sin coincidir con la Generalitat, fueran capaces de conseguir un volumen importante de recursos y no es el caso. Como se observa, tan sólo cuando coinciden las arenas y los momentos pre-electorales los gobiernos locales acceden de forma sustancial a la firma de convenios. En los otros momentos su capacidad es limitada o muy limitada. Por contraposición el volumen de los dos momentos pre-electorales del centro político representa una superficie considerable.



Para terminar con el análisis de la importancia de los factores políticos planteo la necesidad de analizar conjuntamente las coincidencias del momento político con las coincidencias políticas en la firma de los convenios. Es decir, analizar a la vez los distintos momentos políticos de los dos niveles de gobierno conjuntamente con la coincidencia política apuntada anteriormente. Hasta ahora he destacado que no existe una verdadera importancia política por lo que se refiere a las coincidencias partidistas y que el nivel de gobierno que parece dominar el ritmo de las relaciones es la Generalitat. Si estas ideas son lo suficientemente consistentes, el hecho de cruzar variables de tiempo político con variables de coincidencia partidista no debería alterar sustancialmente la estructura de las relaciones apuntada hasta ahora. Para analizarlo propongo de nuevo el mismo gráfico de matriz 3x3 y uno de los elementos a tener en cuenta es hasta qué punto los dos gráficos que presentaré (de coincidencia partidista en la firma de los convenios y de no coincidencia partidista) se parecen entre ellos y respecto del anterior. Si la hipótesis de que las relaciones partidistas explican relativamente poco y que el nivel de gobierno que domina la relación es el centro político, entonces debería aparecer un modelo de matriz 3x3 sustancialmente parecido al comentado anteriormente (gráfico 5.7). Si la hipótesis no fuera suficientemente robusta, se obtendrían unos gráficos sustancialmente distintos entre ellos, y respecto del anterior.

Gráfico 5.8. Convenios según momento político, nivel de gobierno y coincidencia partidista



Fuente: BDCONV

La primera conclusión es evidente: los tres gráficos son muy similares entre sí, las diferencias son de matiz. Es importante destacar que el gráfico de coincidencia partidista (primero de la izquierda) representa un total de 3557 convenios, mientras que el gráfico de no coincidencia partidista (el situado a la derecha) representa 2525 convenios. El segundo representa muchos menos convenios en números absolutos, pero sin embargo mantiene la relación y los volúmenes de las porciones de forma evidente con su contraparte. Este hecho demuestra que la única diferencia apreciable políticamente entre los municipios que firman convenios es la intensidad de las relaciones: hay algo más de mil convenios de diferencia, mientras que la coincidencia de color político no parece que tenga capacidad explicativa de conjunto. Si las relaciones estuvieran profundamente marcadas por criterios de coincidencia partidista, serían esperables distribuciones de los convenios estructuralmente distintas y no lo son. Al contrario, los tres gráficos son estructuralmente iguales.

Hay diferencias, sin embargo. Son diferencias menores pero que demuestran que sí que hay alguna divergencia entre pertenecer al mismo partido político y no hacerlo. La principal diferencia, en un momento especialmente importante para el gobierno local, se da para el periodo pre-electoral. Antes destacaba que flaquea la teoría de que los gobiernos locales pueden acceder al centro político de forma autónoma puesto que no tenían la fuerza para conveniar significativamente en ese periodo. Precisamente la diferencia se encuentra en este punto: analizando la porción inferior izquierda se observa claramente como los gobiernos locales que tienen coincidencia partidista firman significativamente más convenios en proporción que los municipios que no comparten partido político. Éste es un dato que, paradójicamente, refuerza la idea de que existe un centro que dirige. La refuerza porque si ambos tipos de gobiernos locales (coincidentes y no coincidentes) crecieran o decrecieran por igual no se podría establecer esta relación de dirección desde el centro político. Sin embargo, es evidente que si coinciden en el crecimiento del número de convenios firmados centro político y gobierno local cuando hay afinidad ideológica, y decrece cuando hay divergencia

ideológica, durante el periodo pre-electoral del gobierno local, este es un elemento que marca la diferencia. El volumen de los convenios firmados en periodo pre-electoral del gobierno local con coincidencia partidista es sensiblemente superior al de los no coincidentes. La explicación principal conduce el razonamiento hacia interpretar que el centro político tiene voluntad de favorecer más a los municipios de su propia ideología, que a los que no la comparten.

La segunda diferencia la encontramos en la porción del extremo superior derecho de los tres gráficos. En el momento pre-electoral del centro político y el momento post-electoral de los gobiernos locales el incremento mayor de la porción se da en los casos de coincidencia política. La explicación plausible se relaciona con el hecho de que el centro político necesita mostrarse activo y se relaciona de forma preferente con los gobiernos locales.

Si bien los datos apuntados podrían sustentar claramente las tesis de las relaciones intergubernamentales de que la coincidencia partidista favorece éste tipo de acuerdos entre distintos niveles de gobierno, no hay que perder de vista que estamos hablando de diferencias de detalle y de matiz. El conjunto de las relaciones se comporta de forma estable y no se altera sustancialmente por razones de coincidencia partidista. Además, parece claro que la apertura de ventanas de oportunidad política para conveniar se relaciona de forma más intensa y fluida con la agenda del centro político que con la agenda de los gobiernos locales. Es el momento pues, de analizar otros elementos como la estabilidad política de los consistorios y la importancia de las elites locales para aclarar o matizar éste u otros extremos.

#### **5.1.4.4 La estabilidad política**

Para analizar la firma de convenios en relación con la estabilidad política, propongo crear dos indicadores distintos que tengan en cuenta dos de las principales vertientes, medibles empíricamente, de la estabilidad política de un municipio: el número de

partidos políticos que lo han gobernado y el número de alcaldes que han estado al frente del consistorio. Para crear estos indicadores he utilizado la base de datos del ICPS, el *Banc de dades Dones i homes protagonistes a les institucions democràtiques catalanes*. A partir de ésta he calculado el número de alcaldes (personas distintas) que han ocupado la institución y el número de partidos políticos (distintos) que han gobernado en cada municipio que ha firmado al menos un convenio<sup>271</sup>.

La principal decisión metodológica respecto del cálculo de los indicadores de estabilidad se refiere al periodo temporal a tener en cuenta para computarlos<sup>272</sup>. Sin embargo, opto por analizar el número de alcaldes y de partidos de los alcaldes del total de los 30 años, ya que refleja mejor la estabilidad/inestabilidad global del consistorio. El principal problema es que no se corresponde con el periodo de estudio pero considero que, en lugar de incluir sesgos, precisamente lo que permite es colocar los convenios firmados en un espacio temporal más amplio y que conceptualiza mejor el indicador estabilidad consistorial. Así pues, los gráficos mostrados a continuación expresan un resultado acumulado, más que un proceso en movimiento, o la interpretación de la realidad con una lógica longitudinal.

Si la firma de convenios no estuviera marcada por elementos de estabilidad, podríamos encontrar modelos de relación heterogéneos, donde el número de alcaldes o partidos no tuviera relevancia. Por el contrario, ante un escenario de interacción gubernamental, las aportaciones teóricas de las relaciones intergubernamentales destacan que el factor más relevante para la consecución de acuerdos políticos entre niveles de gobierno es la permanencia de las personas en los cargos. Es decir, se asume

---

<sup>271</sup> Estos son, según Magre (1999) indicadores fundamentales de la estabilidad política de los consistorios.

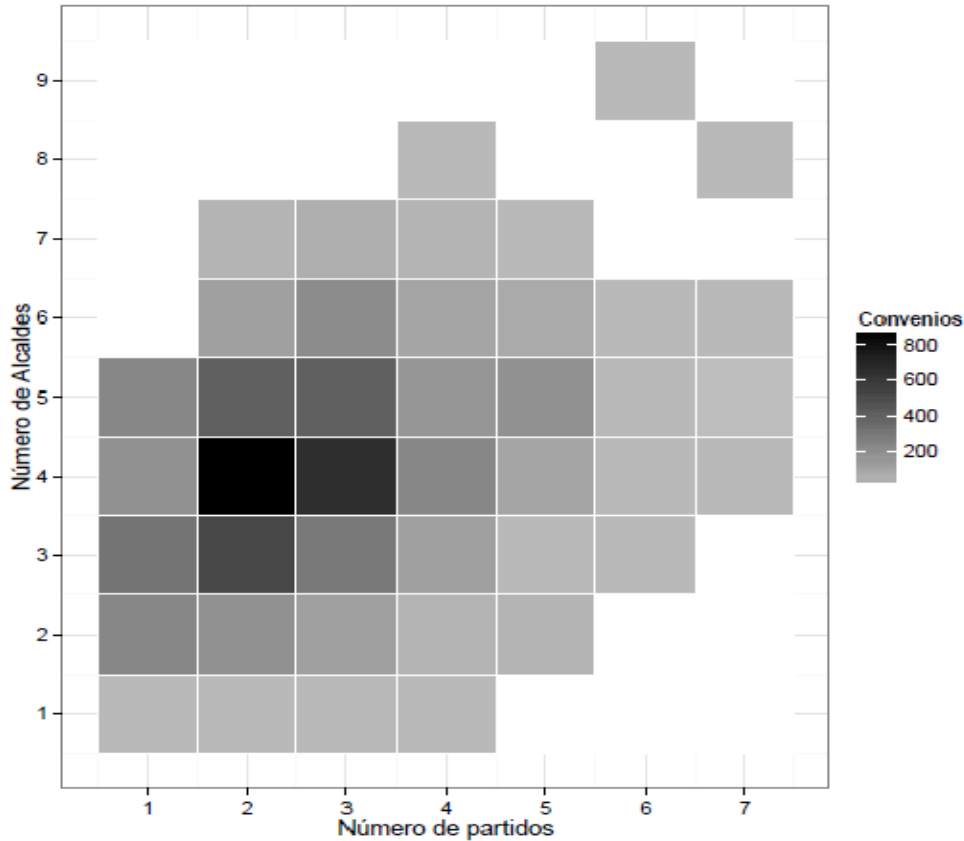
<sup>272</sup> Una opción posible es tener en cuenta tan sólo el número de alcaldes y partidos que han gobernado durante el periodo de estudio, 12 años de 1999 a 2010. La segunda opción supone tener en cuenta el cálculo de los valores de la estabilidad en relación con todo el periodo democrático, desde 1979 hasta 2010. La primera opción ajusta perfectamente la estabilidad política del consistorio con el periodo de estudio, reteniendo exactamente cómo se han comportado estos indicadores durante el periodo de análisis. La principal crítica a este modo de cálculo tiene que ver con el hecho de que se pierde una cierta precisión institucional, puesto que en doce años el consistorio se puede haber comportado de forma muy distinta a su comportamiento histórico de 30 años. Por el contrario, la segunda opción metodológica permite atribuir un valor más ajustado al concepto que se quiere medir, la estabilidad.

que cuantas menos personas, o cuanto más tiempo ocupen su cargo, más fácilmente se llegará a acuerdos intergubernamentales.

En primer lugar analizo el cruce de los indicadores de estabilidad mencionados para el número de convenios firmados total, y en segundo lugar analizo el cruce de los mismos indicadores pero en función de los municipios que se engloban en cada cruce. Para este caso se genera una matriz de 9x7 posibilidades, donde el extremo inferior izquierdo marca la posición de un partido político y un alcalde uno en el extremo superior derecho marca la posición que representa la coincidencia de nueve alcaldes y siete partidos políticos. Estas dos combinaciones extremas enmarcan el conjunto de posibilidades de situación: el extremo inferior izquierdo marca la situación teórica de máxima estabilidad consistorial, mientras que el extremo superior derecho marca la posición e extrema inestabilidad consistorial. En relación con la interpretación gráfica de los datos también es importante destacar que, en función de la situación del conjunto de los datos, es posible destacar cual de los dos indicadores domina sobre el otro. Un dominio del indicador estabilidad del alcalde empujaría el conjunto de datos hacia la zona sur del gráfico; un dominio del indicador de la estabilidad partidista empujaría el conjunto de los datos hacia la izquierda del gráfico.

El gráfico siguiente presenta la interacción entre número de partidos políticos que han gobernado y el número de alcaldes que del municipio hasta 2010:

Gráfico 5.9: convenios firmados según número de alcaldes y número de partidos políticos.



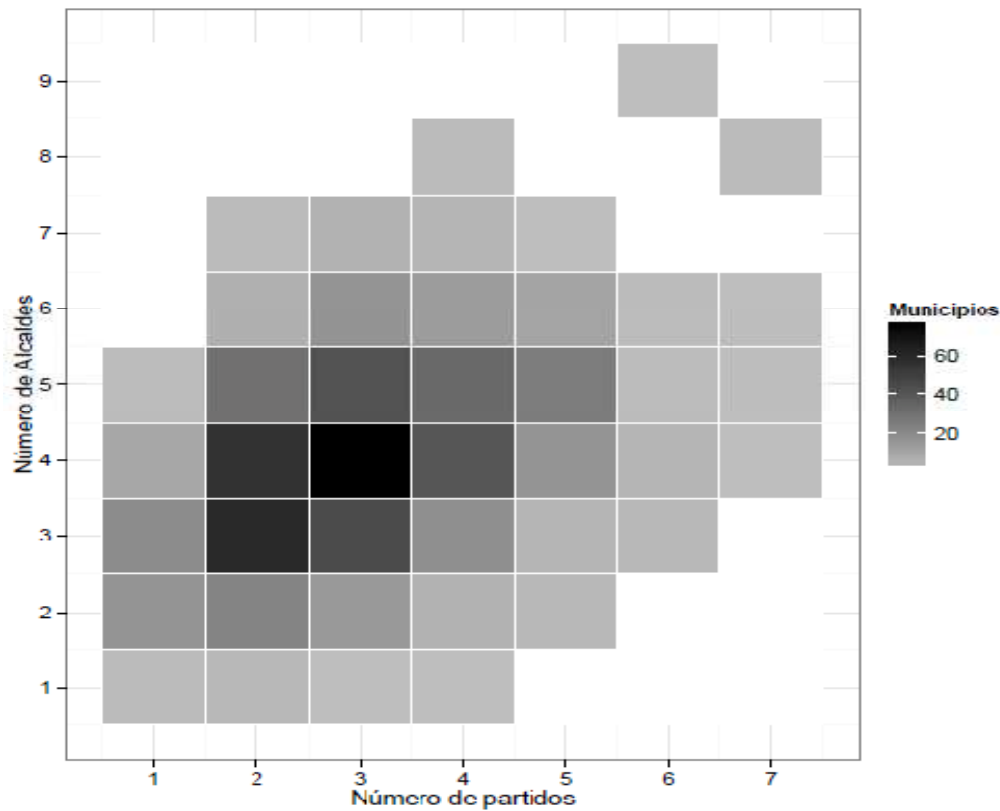
Fuente: BDCONV

La configuración de los convenios firmados responde claramente a un escenario que tiende a la estabilidad. De entrada, las zonas extremas de máxima inestabilidad, esto es los contornos norte y este del cuadro, están prácticamente en blanco o presentan tonos grisáceos muy tenues. Efectivamente, las combinaciones más inestables 6-7 partidos y 7,8,9 alcaldes aparecen en su mayoría blancas (0 convenios). Por el contrario, el grueso de los convenios se sitúa claramente sobre el eje de los 2-3 partidos y 3-5 alcaldes. La combinación más estable 1-1 y toda la fila de combinaciones con 1 alcalde aparecen muy tenuemente representadas, siendo un resultado lógico después de treinta años de gobiernos democráticos. Sin embargo, es destacable que el núcleo de la distribución es más ancho que largo, evidenciando que el eje de la estabilidad partidista es algo más relevante, está más concentrado horizontalmente que verticalmente, sobre el eje del número de alcaldes.

Una interpretación sencilla parecería indicar que la tendencia general en la firma de los convenios se explica más por la estabilidad partidista de los consistorios que por el número de alcaldes que ha tenido el gobierno local. En este sentido, la importancia de las personas en las relaciones intergubernamentales puede quedar algo matizada si la ponemos en relación con la estabilidad partidista. Quizás sea más explicativa la continuidad ideológica y la homogeneidad de los equipos partidistas, que la personalización política que representa el alcalde.

Por otro lado, el segundo gráfico cruza los mismos indicadores de estabilidad política, pero situando los 616 municipios que han firmado convenios durante el periodo de estudio. La idea es conseguir comparar la estructura de la firma de convenios con la estructura del número de municipios que firman los convenios, en base a los mismos indicadores. La comparación es sólo visual, puesto que el gráfico anterior representa los 6082 convenios firmados, y el siguiente representa los 616 municipios. La gracia es observar que las mismas porciones de la matriz 9x7 están ocupadas, pero que las diferentes intensidades cromáticas de cada una de ellas permiten visualizar las diferencias entre una distribución y la otra.

Gráfico 5.10: municipios que firman convenios según número de alcaldes y de partidos.



Fuente: BDCONV

Este gráfico coloca los municipios también en función de los dos indicadores de estabilidad, pero los municipios, sin embargo, se comportan de forma algo más heterogénea que los convenios. A pesar de que las zonas extremas del gráfico también aparecen notablemente despobladas, las intensidades del núcleo central nos sugieren que el grueso de los municipios que han firmado convenios desde 1999 hasta 2010 se sitúa de forma algo más repartida sobre el eje del número de partidos que han ostentado la alcaldía. Efectivamente, el núcleo se sitúa entre los 2-5 alcaldes y los 2-4 partidos.

Comparados, estos dos gráficos, muestran dos realidades ligeramente distintas: los convenios (gráfico 5.9) se distribuyen de forma algo más concentrada sobre las posiciones 2-3 partidos y 3-4 alcaldes, mientras que los municipios se distribuyen más



sobre los 2-4 partidos y 2-5 alcaldes. Los municipios pues, se distribuyen ocupando las porciones de forma más dispersa. Es cierto que la diferencia no es extrema, congruente con anteriores análisis que relacionaban convenios y población o convenios y estructura educativa, pero manifiesta algunos elementos de reflexión: la diferencia en la distribución de las porciones de la matriz refuerza la idea de que la estabilidad favorece la firma de convenios, puesto que hay más convenios firmados hacia el oeste y sur del gráfico, mientras que la distribución de los municipios se alarga ligeramente más hacia el este y el norte del gráfico (gráfico 5.10). Esto significa que los municipios más estables, aunque sean menos numerosos que los más inestables, consiguen firmar más convenios. Esto significa que la administración educativa prefiere, o le resulta más fácil, llegar a acuerdos con municipios que son algo más constantes en términos de estabilidad partidista, que no con los más inestables.

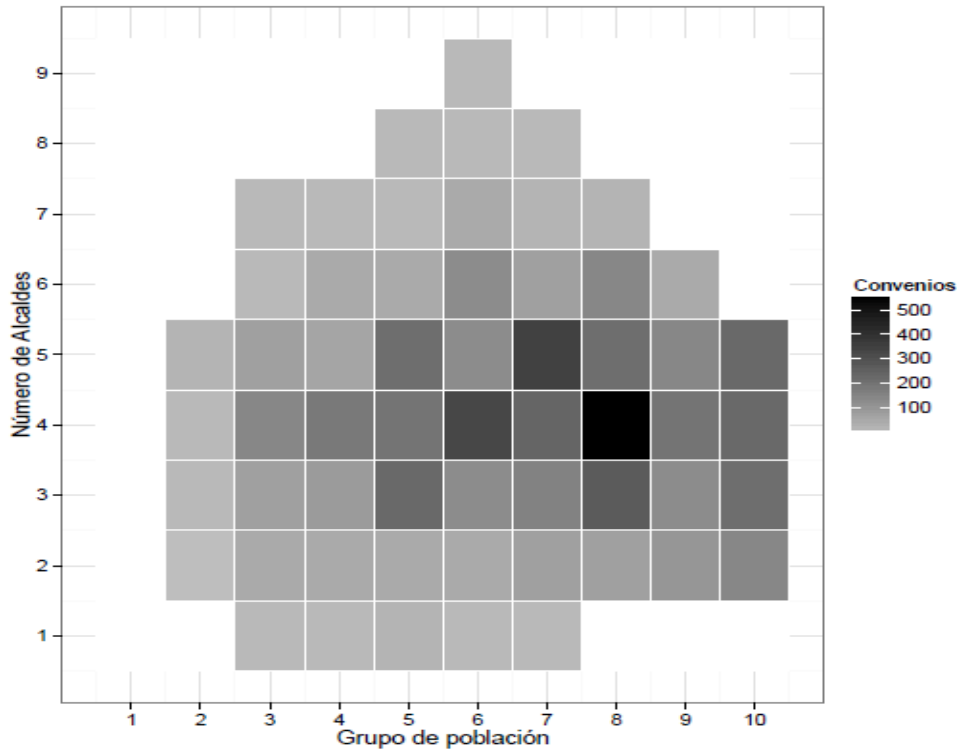
Finalmente, propongo el mismo tipo de análisis pero introduciendo un indicador de población que guarda relación con la importancia política del municipio. Asumo que los anteriores indicadores de estabilidad pueden estar también relacionados con la talla poblacional: los municipios más poblados son también los más estables y ello puede explicar el porqué de la distribución de la firma de convenios<sup>273</sup>. La idea es analizar hasta qué punto puede tener un impacto la élite política sobre la capacidad de firmar convenios. Así, la relación entre población política y número de alcaldes nos indica también cual de los dos factores predomina en la firma de convenios: el indicador de estabilidad que son el número de alcaldes hasta 2010, o bien la importancia de las élites políticas. Así, un gráfico orientado hacia el este de la matriz de 10x9 indicaría una distribución sobre la que el factor población política es relevante. De la misma manera, una distribución general tendente hacia el sur de la matriz representaría una

---

<sup>273</sup> La diferenciación en 10 cortes poblacionales de la LOREG refleja, a parte de una repartición poblacional, un criterio de relevancia política, puesto que atribuye un determinado número de personas políticas, potenciales élites políticas. Un consistorio con 15 electos tiene más presencia y capacidad política a todos los niveles que uno de 9, por ejemplo. Es decir, el corte establecido en la LOREG, además de reflejar el vínculo entre población y políticos electos, atribuye una determinada fuerza política al consistorio.

distribución donde el factor de la estabilidad del alcalde sería importante. La distribución de convenios firmados según población política y número de alcaldes queda como sigue:

Gráfico 5.11. Convenios firmados según población política y número de alcaldes.

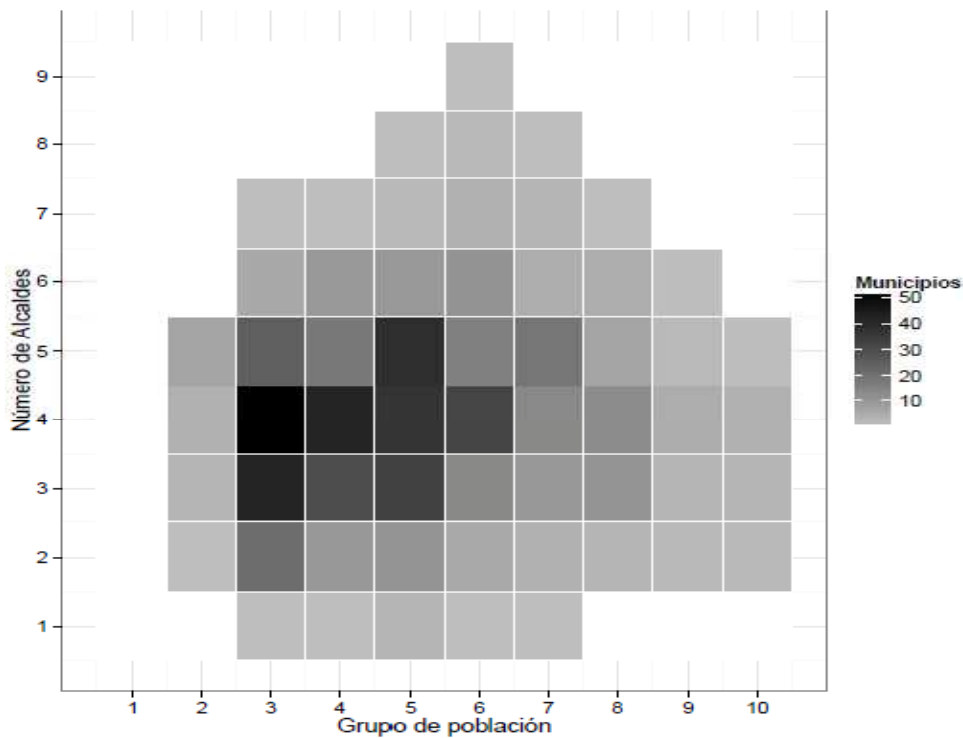


Fuente: BDCONV

Como se puede observar, el conjunto principal de convenios firmados se distribuye de forma muy mayoritaria hacia el este de la matriz: los principales tonos grises comienzan a partir del quinto corte poblacional (de 2001 a 5000 habitantes) y discurren de forma claramente concentrada a través de las filas de entre 3-5 alcaldes. Es destacable que, a medida que avanza la población disminuye el número de alcaldes que han tenido los municipios, pero sin embargo la firma de los convenios aumenta. Ello no es más que otra prueba de que la talla municipal y la estabilidad del alcalde importan para la firma de convenios.

Como anteriormente, propongo también comparar la distribución estructural de la firma de los 6082 convenios con la distribución de los 616 municipios en base a los mismos indicadores. Para ello es necesario replicar el gráfico con la matriz 10x9 y observar como se distribuyen los municipios sobre los ejes de estabilidad y capacidad política.

Gráfico 5.12. Municipios que han firmado según población política y número de alcaldes..

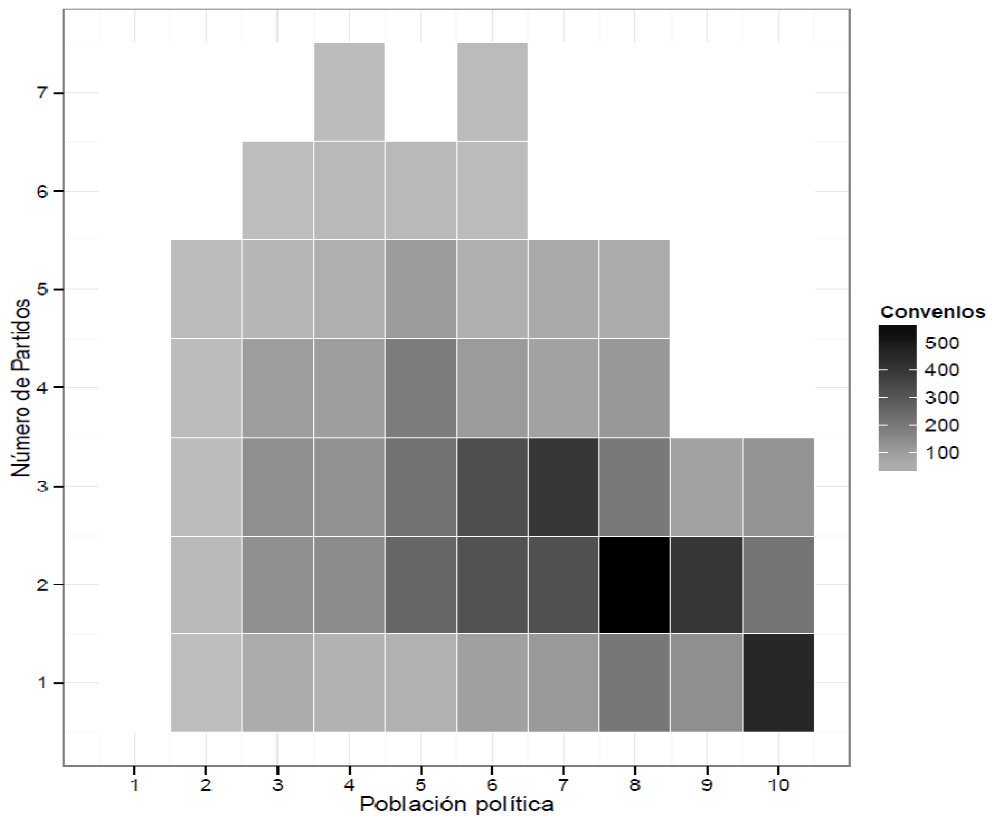


Fuente: BD2010

Como se puede comprobar, la distribución de los municipios sigue una lógica muy distinta a la de los convenios. Efectivamente, el grueso de los municipios que alguna vez han firmado un convenio está claramente desplazado hacia el sector oeste del gráfico y ligeramente hacia el sur. La interpretación, de nuevo, nos confirma que un sector reducido de municipios, los más poblados y los más “capacitados políticamente”, firman muchos más convenios que los que no lo son.

En este sentido, un último gráfico puede situar con precisión los términos de esta conclusión. Si se analiza el total de convenios en firmados en función de, por un lado, la estabilidad partidista del consistorio y, por otro lado, la capacidad política del municipio, se debería repetir el patrón de encontrar el máximo número de convenios firmados en las zonas de máxima estabilidad (entre 2-3 partidos) y las zonas de máxima capacidad o población política. Así pues, construyendo la última matriz 7x10 debería aparecer la máxima concentración hacia la zona sur-este de la matriz, es decir, pocos partidos y municipios muy poblados y políticamente muy capaces. Así, la matriz arroja esta disposición:

Gráfico 5.13. Convenios según número de partidos del consistorio y población política.



Fuente: BDCONV

Efectivamente, la configuración es clara: se observa una diagonal clara que va desde el punto de los 2-3 partidos y 5-6 de cote poblacional hasta la zona de 8-10 de población y 1 partido. Claramente se configura una firma de convenios que se distribuye de forma preferente alrededor de la estabilidad partidista y que aumenta con la capacidad

política de los consistorios. Es decir, los consistorios con mayor cantidad de electos y con menos partidos en el gobierno, firman la mayor parte de los convenios en los doce años de estudio. Los patrones de estabilidad y capacidad política se configuran así como elementos clave de la firma de convenios.

## **5.2 El cambio mediante la modificación de las preferencias del *Department*.**

Es interesante aprehender el fenómeno de la firma de convenios desde una perspectiva que priorice el contenido de las relaciones sobre su análisis en conjunto. Hasta el momento el análisis de los convenios ha sido agregado, tomando como punto de partida que los convenios representan, en su conjunto, una forma homogénea de adquisición de capacidad política y de cambio institucional. Sin embargo, es posible detallar algo más esta adquisición de capacidades educativas si analizamos el contenido concreto de los convenios; es decir, no es lo mismo firmar un convenio de creación de una guardería que un convenio de creación de una escuela de música, o de cesión de terrenos, o de aumento de plazas en centros, o de implementación de planes de transición escuela-trabajo.

### **5.2.1 La distribución de los convenios según su contenido.**

El objeto de los convenios determina profundamente la capacidad educativa que adquieren los municipios. En este sentido, es necesario desagregar el comportamiento de la firma de los convenios en función de la política pública implementada. En primer lugar realizo un descriptivo básico en relación con los principales objetos de los convenios y posteriormente analizo hasta qué punto hay un patrón de dirección del centro en la implementación de determinadas políticas públicas, a través de un análisis de concentración de la agenda política de los convenios.

La distribución de la firma de los convenios según su objeto arroja los siguientes datos agregados para el periodo de los doce años estudiados:

Tabla 5.25: Distribución de los convenios según objeto 99-12.

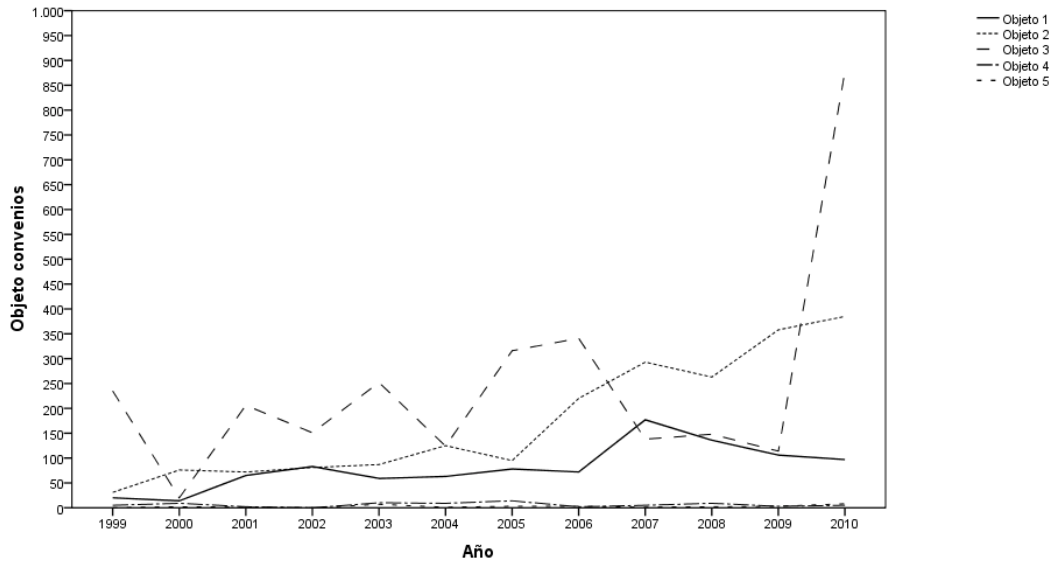
<b>Objeto</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% Acum.</b>
3. Soporte a la estructura educativa	2922	48,04	48,04
2. Creación de condiciones para la mejora educativa	2086	34,30	82,34
1. Creación estructura para la prestación del servicio educativo	970	15,95	98,29
4. Administración ordinaria	73	1,20	99,49
5. Cese de actividades	31	0,51	100
<b>Total</b>	<b>6082</b>	<b>100</b>	

Fuente: BDCONV

La distribución acumulada de los convenios se corresponde a una repartición basada en la colaboración entre niveles de gobierno con un carácter de ayuda y de soporte de la Generalitat hacia los municipios. En efecto, prácticamente la mitad de los convenios tiene como objeto el “soporte” a la estructura educativa existente en los municipios (48.04% de tipo 3), aumentando hasta un 82.34% del total acumulado si le añadimos el 34.30% que significan los convenios que implementan políticas destinadas a la creación de condiciones para la mejora educativa (tipo 2). El 16% de los convenios, se destina a la creación de estructuras educativas, donde el gobierno local es un actor relevante en el proceso educativo (tipo 1). Esta última categoría está muy lejos en números absolutos y en porcentajes, y se configura como la categoría menos habitual de las tres sustantivas; pero sin embargo es la que implica un mayor compromiso para los gobiernos locales. 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 voluntad predominante de dotar a los gobiernos locales de estructuras educativas estables.

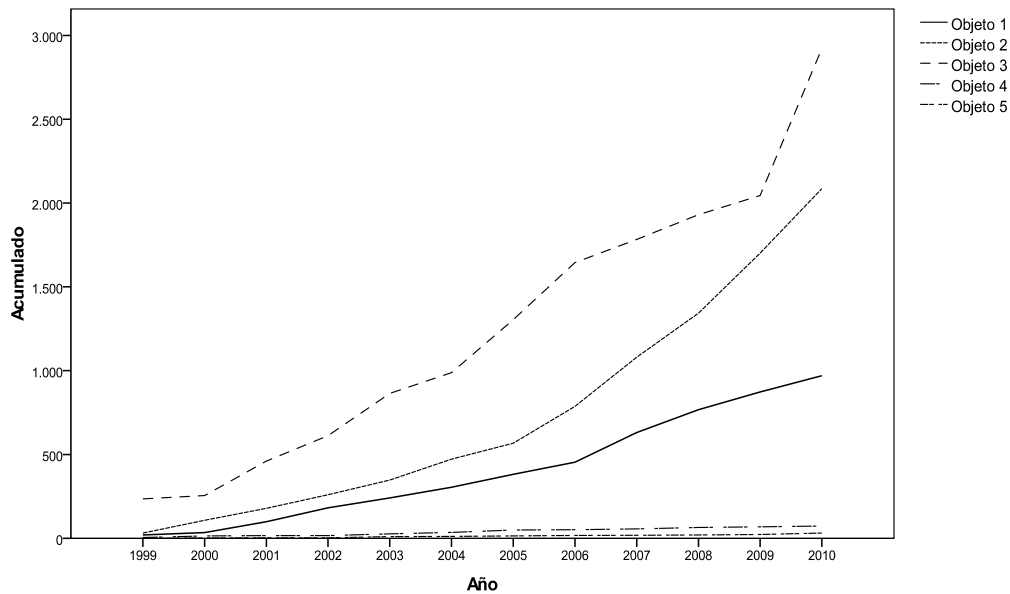
Por otro lado, la evolución de las relaciones en función de su objeto presenta unos patrones de comportamiento diferenciados y relativamente claros, según se desprende de los siguientes gráficos (Gráficos 5.14 y 5.15).

Gráfico 5.14. Evolución de los convenios según su objeto 99-12.



Fuente: BDCONV

Gráfico 5.15. Evolución acumulada de los convenios según su objeto 99-12.



Fuente: BDCONV

En primer lugar, se constata que las categorías de convenio 4 y 5 -las de administración ordinaria y cese de actividades-, son muy marginales y relativamente constantes en el tiempo. En segundo lugar, el objeto convencional más habitual es el de tipo 3, de soporte a la estructura educativa ya existente sobre el territorio, que presenta un patrón de comportamiento algo particular. Estos convenios tienen un

comportamiento claramente cíclico en su vertiente longitudinal (año a año): la firma de convenios se relaja en los años post-electorales (2000, 2004, 2007) y presenta los picos de los ciclos en los años pre-electorales (2003, 2006 y espectacularmente 2010); Sin embargo, en su vertiente acumulada, se comportan de forma relativamente pero relativamente constante, incluso teniendo en cuenta el espectacular año 2010.

En segundo lugar, los convenios de objeto tipo 2 presentan un comportamiento distinto ya que muestran un crecimiento constante y relativamente sostenido en el tiempo. Se trata de los convenios que evolucionan de forma más evidente durante estos 12 años; tanto en el análisis longitudinal año a año, como en el acumulado, la evolución creciente es constante y sostenida; de hecho, el crecimiento acumulado es prácticamente exponencial. Y éste es un dato muy relevante porque se trata la tipología de convenios que incluye lo que la literatura ha considerado como algunas de las principales políticas educativas locales no estructurales: planes de entorno, actividades complementarias específicas para alumnos de ESO en dificultades, programas de transición escuela-trabajo, escuelas abiertas, formación de adultos... Estos convenios son los que buscan "atacar" elementos de entorno que se consideran potenciales perturbadores del progreso educativo, y son los que buscan asociar la actividad educativa "dura" o reglada de la administración educativa con el potencial de los gobiernos locales como los más cercanos al ciudadano. Así pues, su incremento constante en el tiempo indica que, efectivamente, se trata de un tipo de políticas que son cada vez más presentes en el quehacer diario de los gobiernos locales.

Finalmente, los convenios de tipo 1 también muestran un patrón de crecimiento relativamente sostenido en el tiempo. En números absolutos son los menos firmados de los tres principales objetos (970 en dos años), pero es que son también los que comprometen en mayor medida a los gobiernos locales. Generalmente su firma implica la adquisición de una gran capacidad educativa, de una mayor visibilidad pública en relación con las políticas educativas, pero representa también un enorme compromiso a nivel presupuestario y de gestión. La evolución anual muestra también un crecimiento sostenido que tan sólo muestra una suave tendencia decreciente en los tres



últimos años, mientras que el acumulado presenta una curva de crecimiento que evoluciona de forma menos evidente que la de los tipos 2 y 3, pero que también crece constante.

Estos crecimientos constantes se explican, en parte, por una voluntad explícita de colaboración educativa con los gobiernos locales. Como se verá, existen diferencias en el objeto de los convenios y también en la extensión de la actividad convenial según variables políticas o de entorno educativo, pero en cualquier caso es innegable que la adquisición de capacidades educativas por parte de los gobiernos locales bebe en buena medida de este incremento constante de las relaciones y las interdependencias institucionales.

Para finalizar con el análisis del comportamiento longitudinal de los convenios, es importante destacar también el punto de cesura que significa el año 2005. En este año comienzan a tener efecto los acuerdos entre el *Departament* y la comisión creada para el despliegue de la educación a nivel local, la *Comissió Mixta Departament d'Eduació i Entitats Municipalistes*<sup>274</sup>. Ésta comisión, no estrictamente intergubernamental<sup>275</sup>, tiene como objeto analizar, estudiar y desplegar las posibles espacios de colaboración educativa de los gobiernos locales<sup>276</sup>. Pero su importancia también se puede cuantificar puesto que a partir de 2005, se firman desde la constitución de esta comisión prácticamente el 69% de los convenios tipo 1, el 77% de los de tipo 2 y el 66% de tipo 3. Es decir, el impacto de la creación de un espacio institucionalizado de discusión y negociación política, parece incrementar los recursos a disposición de los gobiernos locales. Otra cosa es como se reparten estos recursos y que naturaleza tienen. Como se ha visto, el contenido de muchos de los convenios se justifica por las transferencias

---

<sup>274</sup> Creada por ORDRE EDC325/2005, d'11 de juliol, establece en su artículo 1 "Es crea la Comissió Mixta Departament d'Eduació i Entitats Municipalistes, Federació de Municipis de Catalunya i Associació Catalana de Municipis i Comarques, com a òrgan permanent de col·laboració i coordinació entre l'Administració educativa de la Generalitat de Catalunya i les entitats representatives de l'Administració local en el desenvolupament de les polítiques educatives (...)"

<sup>275</sup> No es intergubernamental puesto que la contraparte de la Generalitat no son gobiernos, sino asociaciones delegadas de los gobiernos locales. A diferencia de las comisiones Estado-Comunidades Autónomas, es impensable conferencias donde se tengan como contraparte a 947 gobiernos.

<sup>276</sup> Se encarga de las relaciones entre ambos niveles de gobierno en este tipo de políticas, propone líneas de actuación conjunta, así como coordina las distintas líneas de cooperación establecidas.

económicas que representan. Ya se han analizado los convenios como recursos (ver sección 5.1.2), pero puede ser importante analizarlos también como elementos de control o dirección económica por parte del centro político.

### 5.2.2 La distribución de los convenios según su estructura económica.

Para analizar este aspecto hay que detallar la inclusión o no de financiación por parte de la Generalitat<sup>277</sup>. La idea de que las relaciones interinstitucionales se vehiculan preferentemente alrededor de la colaboración también de tipo económico, de soporte a actividades ya existentes o de ayuda educativa, se refuerza al comprender que los convenios de tipo 2 y 3, los más firmados, implican gasto por parte del centro político; Los convenios tipo 1, que representan mayores cuotas de compromiso educativo de los gobiernos locales, tienen menos ayuda financiera directa del centro político e implican sistemáticamente más gasto estructural para los consistorios.

Tabla 5.26: existencia de gasto de la Generalitat según objeto del convenio 99-12.

Objeto	Sí	% Sí	No	% No	Total
1. Creación estructura para la prestación del servicio educativo	99	10,21	871	89,79	970
2. Creación de condiciones para la mejora educativa	1389	66,59	697	33,41	2086
3. Soporte a la estructura educativa	2408	82,41	514	17,59	2922
4. Administración ordinaria	8	10,96	65	89,04	73
5. Cese de actividades	6	19,35	25	80,65	31
<b>Total</b>	<b>3910</b>	<b>64,28</b>	<b>2172</b>	<b>35,72</b>	<b>6082</b>

Fuente: BDCONV

Tal y como se puede comprobar, una relevante mayoría de los convenios incluyen gasto por parte del centro político. Sin desagregar, un 64.28% de los convenios incluyen gasto por parte de la Generalitat, pero se observan diferencias notables en función del objeto. Específicamente los convenios de soporte a la estructura educativa (tipo 3)

<sup>277</sup> La dimensión económica de los convenios tan sólo está recogida de forma dicotómica y para ambos niveles de gobierno: "existe" o "no existe", puesto que muchas veces el texto sólo enuncia el gasto de forma genérica, o sobre fórmulas que hacen referencia a un determinado porcentaje del gasto que nace de la implementación del convenio. Finalmente, y después de considerarlo, creo que no se daban las condiciones necesarias para poder profundizar y detallar los flujos económicos garantizando el rigor académico. No es posible determinar, ni de forma aproximada, los las cantidades económicas que implican la cooperación entre la Generalitat y los entes locales a partir de la información pública existente y disponible.

incluyen gasto directo por parte del centro político en un destacable 82.41% de los casos. Además, un 66.59% de los de tipo 2 también incluyen financiación directa por parte del centro político; mientras que los convenios tipo 1 prácticamente no consignan gasto directo en el momento de firmar el convenio. Ello configura definitivamente un sistema de relación que pivota fuertemente alrededor de la contraprestación económica. Sin embargo, se trata de una relación bidireccional y, por lo tanto, es necesario conocer también la participación económica de los gobiernos locales. En este sentido, podemos matizar la relación si tenemos en cuenta en que objetos también participan económicamente los gobiernos locales, y observar si hay patrones de comportamiento diferenciados u homogéneos.

Tabla 5.27: existencia de gasto local según objeto del convenio 99-12.

<b>Objeto</b>	<b>Sí</b>	<b>%Sí</b>	<b>No</b>	<b>%No</b>	<b>Blanco</b>	<b>%Bl.</b>	<b>Total</b>
1. Creación estructura para la prestación del servicio educativo	424	43,71	545	56,19	1	0,10	970
2. Creación de condiciones para la mejora educativa	1430	68,55	652	31,26	4	0,19	2086
3. Soporte a la estructura educativa	1621	55,48	1298	44,42	3	0,10	2922
4. Administración ordinaria	21	28,77	51	69,86	1	1,37	73
5. Cese de actividades	9	29,03	22	70,97	0	0,00	31
<b>Total</b>	<b>3505</b>	<b>57,63</b>	<b>2568</b>	<b>42,22</b>	<b>9</b>	<b>0,15</b>	<b>6082</b>

Fuente: BDCONV

Como se puede observar, los gobiernos locales también participan económicamente en la relación. Así, es significativo constatar que también hay aportación financiera en un 57.63% del total de los convenios, pero que sin embargo las aportaciones económicas varían profundamente en función del objeto del convenio. También en los convenios tipo 2 y tipo 3 la participación económica de los gobiernos locales es relevante, con un 68.55% y un 55.48%, respectivamente, pero con menor intensidad que la Generalitat. Ello refuerza la idea de una colaboración mutua donde ambos niveles de gobierno aportan financiación, pero donde la Generalitat es ligeramente preponderante. En relación con los convenios tipo 1, los más ligados a los gobiernos locales, es necesario puntualizar que, a pesar de que el porcentaje de convenios tipo 1 con financiación es del 43.71%, en realidad se trata de objetos que son económicamente muy relevantes para los gobiernos locales. Se trata de instrumentos que no consagran

gasto en el texto del convenio pero que en prácticamente todos los casos comprometen de forma duradera y estructural los presupuestos municipales<sup>278</sup>.

#### 5.2.2.1 La interacción económica

Finalmente, cabe considerar que toda la literatura sobre relaciones intergubernamentales destaca la importancia de las transferencias económicas entre niveles de gobierno como indicador del grado de dependencia, control o capacidad de actuación entre los niveles de gobierno. Así, una predominancia del centro político en la provisión de recursos económicos ofrecería un patrón de dirección, impulso o control; por el contrario, situaciones de equilibrio, donde ambos niveles de gobierno colaboran en los mismos términos económicos, o donde sólo existan prestaciones económicas de los gobiernos locales, preconfigurarían un tipo de colaboración más respetuoso con el carácter político de los gobiernos locales y permitirían un aumento de la capacidad de acción no sujeta a los condicionantes del centro político. Al encontrarnos ante una relación bidireccional es necesario, por lo tanto, conocer también cómo suceden las interacciones entre ambos niveles de gobierno. En este sentido, puede ser relevante realizar una codificación que permita tomar en cuenta las cuatro distintas posibilidades ante la existencia o inexistencia de aportación económica en los convenios. Parto de la base de que la existencia de transferencias desde el centro político a los gobiernos locales siempre implica un cierto control o capacidad impositiva. Correlativamente, considero que la ausencia de financiación del centro político favorece la libre expresión de la capacidad autónoma de actuación de los gobiernos locales. Así, encontraríamos cuatro posibilidades distintas para cada convenio que expresan de forma teórica el grado de control o libertad que implica cada convenio. La conceptualización se recoge en la siguiente tabla:

---

<sup>278</sup> Pensemos en el ejemplo de la guardería. En el convenio de creación de la guardería no acostumbra a estar consagrado expresamente ningún gasto local directo de la ejecución del convenio pero, sin embargo, la afectación presupuestaria de gestionar una guardería local es muy importante y estructuralmente duradera.

Tabla 5.28: Estructura de financiación de los convenios y la conceptualización de la relación.

Financiación Generalitat	Financiación Local	Código	Conceptualización de la relación económica
No	Sí	1	Autonomía
No	No	2	Colaboración
Sí	Sí	3	Servidumbre
Sí	No	4	Jerarquía

Fuente: elaboración propia a partir de la codificación de los convenios

En primer lugar, asumo que las partidas económicas incluidas en el texto del convenio lo son para una finalidad concreta, y no son meras transferencias incondicionadas de capital. En segundo lugar, asumo que cuando no hay financiación lo que ocurre es que la parte no financiadora sencillamente colabora en la ejecución mediante el conocimiento experto, aportando cobertura legal o mejorando en la implementación de la política establecida por el convenio. En tercer lugar, considero que en los casos en que existe financiación por parte del centro político, ésta siempre se comporta en el sentido de condicionar el gasto en relación con un objetivo concreto. Además en el análisis conjunto de diversos artículos de la *Llei Catalana d'Educació* la mayor parte de las aportaciones económicas del centro político conllevan que el servicio financiado debe ajustarse a las mismas condiciones que los prestados por la Generalitat o, subsidiariamente, al cumplimiento de la normativa y las directrices que ésta establezca. Esta es una prevención legal que implica que la mayor parte de la financiación económica aportada desde el centro político lo es para una finalidad concreta y, en su defecto, se deberá ajustar a unos criterios predeterminados por el centro político.

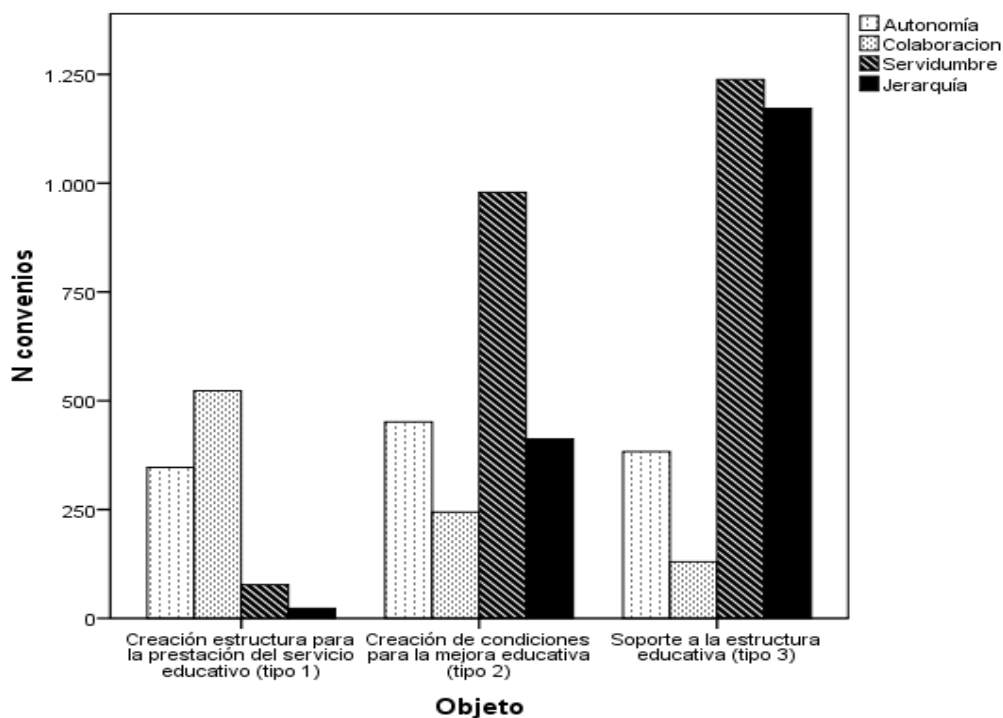
Así, defino las cuatro combinaciones económicas en base a un continuum teórico que va desde los convenios más respetuosos con la capacidad de acción autónoma de los gobiernos locales (financiación local sin financiación del centro político), hasta aquellos que tienen sentido tan sólo a partir de la transferencia de capital del centro político, y que fundamentan su existencia en relación con la propia transferencia de capital (esto es, sin financiación local y con financiación del centro político). Así las cuatro posibilidades son:

1. Autonomía: existe financiación tan sólo del gobierno local y el centro político se comporta tan sólo como *partenaire* de la relación, dándole cobertura jurídica, o aportando *know-how*, o medios materiales sin nuevas aportaciones directas de capital. Se trata de convenios donde, al menos teóricamente, la capacidad de actuación del gobierno local depende básicamente de su propia actividad y capacidad económica, sin necesitar recursos financieros del centro político.
2. Colaboración: considero que se da colaboración en términos de igualdad cuando ninguno de los dos niveles aporta financiación y se limitan a un acuerdo sobre una determinada orientación política, unos objetivos a conseguir. Entiendo que sin transferencias económicas no es posible determinar el predominio económico de uno u otro de los niveles de gobierno en el convenio y por lo tanto presumo que la colaboración se produce en términos de igualdad.
3. Servidumbre: este es el escenario donde ambos niveles de gobierno aportan transferencias financieras para la realización de un objetivo. Lo conceptualizo como servidumbre puesto que presupongo que la política u objeto del convenio no se podría realizar sin la presencia económica del centro político. Si ello no fuera así, si el gobierno local no necesitara la aportación del centro para llevar a cabo la política, probablemente no sería necesario firmar un convenio de colaboración, o se firmaría sin aportación económica del centro político. Si se firma un convenio donde hay aportación del *Departament* asumo que se genera un escenario de una cierta dependencia por parte del gobierno local para la implementación de la política. También se puede conceptualizar como que el centro político promueve, mediante la aportación financiera, un determinado tipo de políticas.
4. Jerarquía: esta opción se identifica con aquellos convenios que no disponen de financiación local y sí disponen de transferencia financiera desde el centro político. De forma teórica, ésta es la combinación más lesiva de la capacidad de actuación de los gobiernos locales, puesto que se trata de una política que tan sólo cuenta con la financiación del centro político para ser implementada. Es

decir, a nivel económico, el convenio refleja una aportación del centro que se ejecuta con el gobierno local. Estos convenios pueden suponer un aumento de las capacidades educativas de los municipios, pero reflejan también que sin la aportación del centro político éstas capacidades podrían no obtenerse.

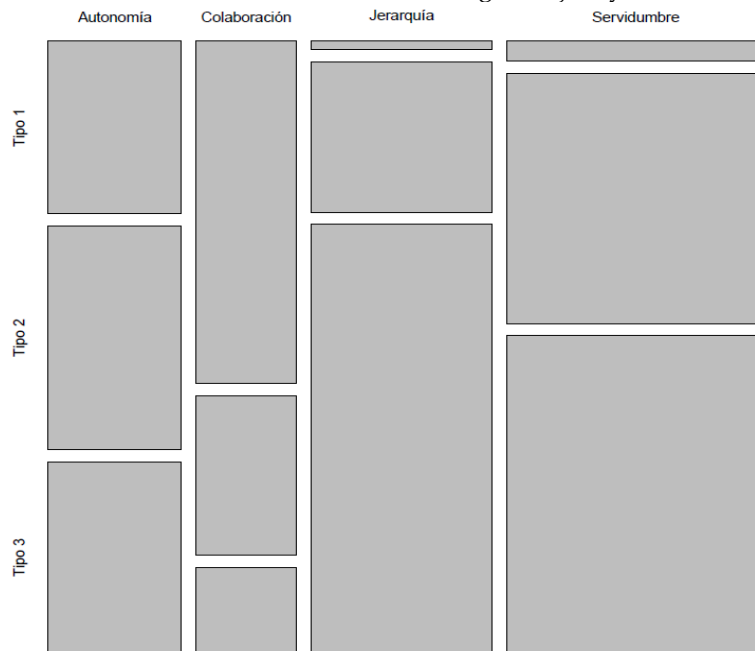
Es una construcción relevante puesto que permite construir un indicador homogéneo para medir hasta qué punto los convenios se manifiestan como elementos de control y dirección de las relaciones, al menos en su aspecto económico. Los siguientes gráficos detallan la relación económica que se establece en función del objeto del convenio y su magnitud en relación con el conjunto de relaciones:

Gráfico 5.16. Estructura económica de los convenios según objeto.



Fuente: BDCONV

Gráfico 5.17. Volumen de los convenios según objeto y estructura económica.



Fuente: BDCONV

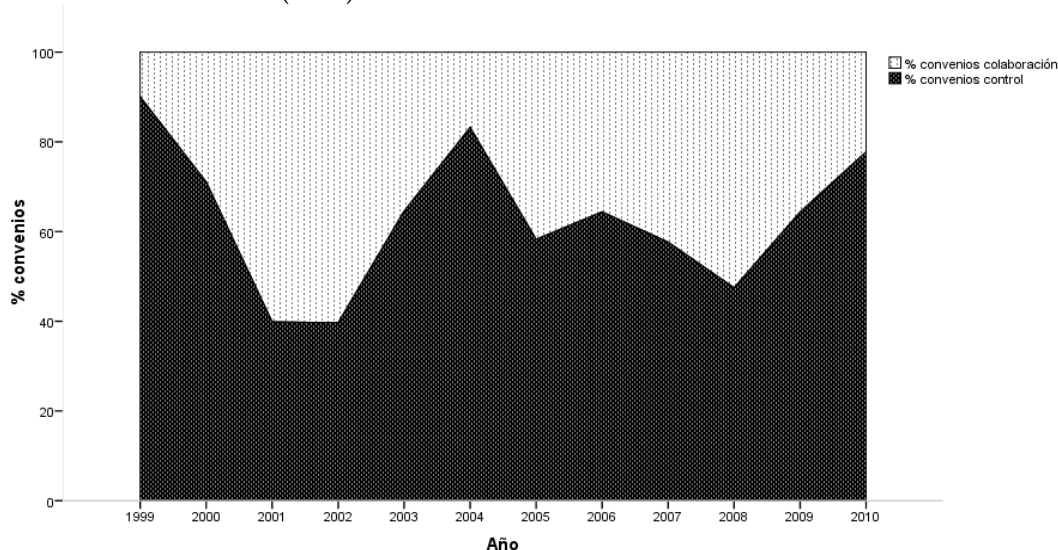
Ambos gráficos confirman que los convenios con objetos de soporte a la estructura educativa (tipo 3) y de mejora de las condiciones de entorno (tipo 2) son los que contienen una mayor presencia de elementos económicos que manifiestan servidumbre y jerarquía en la relación. Contrariamente, como se puede observar, los convenios tipo 1 presentan un predominio de configuraciones económicas tendentes a la respetar la capacidad local y a colaborar en la prestación de políticas (autonomía y colaboración). Así, podemos concluir que la configuración económica de la relación es relevante puesto que preestablece una dinámica relacional concreta, y que ésta está fuertemente relacionada con la política pública implementada.

Finalmente, para analizar de forma longitudinal este fenómeno económico he considerado la fusión de las cuatro configuraciones en dos claramente diferenciadas: por un lado sumo autonomía y colaboración, y por el otro sumo jerarquía y servidumbre. Asumo que las dos primeras categorías se pueden englobar en un concepto amplio de colaboración, respetuoso con la intergubernamentalidad del



convenio, mientras que las dos segundas categorías se pueden conceptualizar como relaciones intergubernamentales que facilitan el control o la dirección de los gobiernos locales desde el centro político<sup>279</sup>. Posteriormente, realizo la conversión de los números absolutos en porcentajes de cada año para poder comparar efectivamente los años entre ellos. El gráfico se dibuja como sigue:

Gráfico 5.18. Evolución (en %) de la estructura económica de los convenios.



Fuente: elaboración propia a partir de BDCONV

En primer lugar es importante destacar que los convenios con una estructura económica que se caracteriza por incluir transferencias desde el centro político, en oscuro, son claramente mayoritarios (de promedio algo más de un 63% de cada año). Además, presentan picos en prácticamente todos los años pre y post electorales del centro político (1999, 2003-2004, 2006 y 2010). Por el contrario, los convenios de colaboración que no incluyen financiación directa del centro político son claramente minoritarios prácticamente todos los años.

En segundo lugar, se puede constatar de nuevo que las relaciones presentan un componente de fuerte dirección y dependencia del centro político; y esto es así por la capacidad que tiene el centro de promover relaciones basadas en la transferencia

<sup>279</sup> La división en dos también se corresponde entre aquellos convenios que incluyen financiación del centro político (convenios de control) y aquellos que no (convenios de colaboración)

económica. En un escenario de ausencia de necesidad económica de los gobiernos locales, esto es gobiernos locales competencialmente dotados y con recursos suficientes, se debería encontrar un patrón de relaciones mucho más basado en la colaboración y en el ejercicio de políticas netamente locales. Sin embargo, el análisis tanto de los objetos como de las estructuras económicas subyacentes en los convenios indican que las relaciones se han dirigido hacia convenios que, si bien aumentan las capacidades educativas de los municipios, también parecen aumentar su dependencia económica y material del centro político.

### 5.2.3 La distribución desde un punto de vista de la agenda política.

Para completar el análisis anterior y determinar de forma más clara la existencia de un centro que domina y que controla, en este caso la agenda política, es interesante realizar un análisis en términos de concentración y fragmentación de la agenda. Por agenda política entiendo todos los temas u objetos sobre los que versa la colaboración educativa. En un sentido amplio existen muy diversas agendas: la legislativa, la de otra actividad parlamentaria, la del ejecutivo, la de los partidos políticos expresada en sus programas, la de los distintos medios de comunicación (F. R. Baumgartner y Jones, 1991; F. R. Baumgartner y Jones, 2009; Bonafont y Palau, 2011; Chaques, Palau, Muñoz, y Wilkerson, 2008; Kingdon, 1995; Palau et al., 2011; Protess y McCombs, 1991), pero para este caso considero que la codificación que he realizado acerca del objeto de los convenios constituye por sí misma una recopilación exhaustiva y omnicompreensiva de todas las temáticas posibles de relación. Todos los análisis de la agenda mencionados anteriormente pretenden identificar los cambios en la priorización de problemas y analizar cómo y por qué varía el nivel de atención que reciben determinados temas. A partir de la codificación realizada, construyo un análisis de la agenda a semejanza de los análisis de agenda que se realizan en el seno del *Comparative Policy Agendas Project*<sup>280</sup>. Asumo que es posible trazar la priorización de los problemas públicos a partir

---

<sup>280</sup> Ver: <http://www.comparativeagendas.org/> y <http://www.ub.edu/spanishpolicyagendas/es/index.html> para el equipo español.

los 5 grandes códigos y 39 subcódigos. El análisis ahora pivota sobre el contenido concreto de los convenios. Así, los análisis de concentración y fragmentación de la agenda intergubernamental se aplican a partir de las 39 posibilidades. Parto la base de que todos los temas son potencialmente atractivos para los gobiernos locales y que éstos pueden acceder libremente a ellos como si de una “carta de servicios” se tratara. En este supuesto deberían encontrarse agendas poco concentradas y muy fragmentadas. Es decir, muchos temas a la vez y con una alta diversificación de los objetos. Mientras que, por el contrario, si se tratara de programas dirigidos y controlados desde el centro político se debería encontrar una dinámica de la agenda más bien concentrada y poco fragmentada, esto es focalizada en algunos temas o subtemas concretos.

#### 5.2.3.1 La concentración y la fragmentación de la agenda

Las principales formas de medir la agenda se relacionan con lo que se ha venido llamando *issue competition*, que no es más que estudiar qué temas “ganan” y que temas “pierden” en un espacio y agenda concretos (F. R. Baumgartner y Jones, 2009; F. R. Baumgartner et al., 2011; Bonafont y Palau, 2011; Chaques et al., 2008; B. D. Jones y Baumgartner, 2005). Se trata de estudiar, dada la capacidad limitada de los decisores, qué temas se imponen en la decisión política en un momento determinado y a costa de qué otros temas lo hacen. Para medir estas relaciones existe una medida de fragmentación que implica determinar cuántos temas distintos son tratados en un año completo. Así, sobre un total de 39 subcódigos, la fragmentación se calcula a partir de el numero de subcódigos distintos que son utilizados al menos una vez; de forma que un índice de absoluta fragmentación equivaldría a 1 (39/39), mientras que un índice de 0.02 para este caso sería la mínima fragmentación (que en un año sólo se trata un único subcódigo, 1/39). Cabe destacar que esta medida no pondera el peso de cada subcódigo en el total de la agenda, de forma que podría darse el caso de que se firmaran 30 convenios de distintos temas y 150 de un solo tema. En este caso la fragmentación sería

elevada (muchos temas tratados), pero poco explicativa de la realidad de la relación, puesto que un solo tema coparía, de facto, toda la agenda intergubernamental.

Para ponderar y complementar este efecto de la medida de fragmentación comentada, se utiliza comúnmente el índice de concentración de Herfindahl-Hirschman (en adelante, HHI). Este índice se define como un indicador de competencia, originariamente entre empresas rivales en un mismo sector económico, que aplicado al estudio de la agenda permite conocer el grado de concentración de la misma (F. R. Baumgartner y Jones, 2009; Chaques et al., 2008; B. D. Jones y Baumgartner, 2005; Palau et al., 2011). Este índice permite, en contraposición al anterior, ponderar el peso de cada subcódigo en el total del año. Su versión normalizada resulta de la suma de los porcentajes de atención al cuadrado en cada uno de los subcódigos, y oscila desde una situación hipotética de competencia perfecta (0) al monopolio absoluto (1). Una puntuación por debajo de 0.1 indica generalmente una muy baja concentración de la agenda, entre 0.1 y 0.13 una concentración leve, entre más de 0.13 y 0.18 una concentración moderada, y por encima de 0.18 una concentración de la agenda elevada. La fórmula concreta se establece como<sup>281</sup>:

$$H = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

En primer lugar el análisis de la fragmentación y de la concentración totales se puede realizar para el conjunto del periodo, y en función de los dos gobiernos centrales que han ocupado el *Departament*. Los datos son:

Tabla 5.29: HH e Índice de Fragmentación de la agenda convenial.

	HHI	Fragmentación
CiU (99-03)	0,270	0,482
Tripartito (04-10)	0,178	0,590
<b>TOTAL</b> (99-12)	0,112	0,544 (promedio)

Fuente: BDCONV

<sup>281</sup> Donde  $s_i$  se refiere al espacio que ocupa un subcódigo  $i$  en el total de la agenda del periodo estudiado y  $N$  se refiere al total de subcódigos existentes (39 en este caso).

Como se observa en la anterior tabla, existen diferencias notables entre los dos momentos políticos. Los gobiernos de CiU presentan un HHI marcado por la alta concentración, 0.27, y a la vez una moderada fragmentación de la agenda, 0.482. Es decir, la configuración de ambos indicadores nos dibuja un panorama de las relaciones que se basa en unos pocos temas y que, además se concentra de forma notable en esos temas. Se trata de un modelo de relación que es poco sensible a la diversidad de objetos que se pueden tratar o bien que se concentra de forma más intensa en unos pocos temas que se consideran más relevantes. Por el contrario, los gobiernos del tripartito presentan un índice HHI de concentración moderada, en realidad prácticamente concentrado, de 0.178, y a su vez con una fragmentación elevada. Ello nos indica que los gobiernos del tripartito se mostraron más proclives a tratar más asuntos distintos con los gobiernos locales y que, además, los temas se concentraron moderadamente, de forma que más asuntos son tratados con una intensidad parecida.

La explicación política en este caso parece relevante, puesto que los gobiernos de CiU muestran en general una menor sensibilidad hacia la potenciación educativa de los municipios. Las entrevistas realizadas sugieren que CiU tiene una mayor predisposición a centralizar y controlar los asuntos educativos, puesto que su idea es que la educación es uno de los principales núcleos competenciales que permite reconocer y profundizar en el principal hecho diferencial catalán: la lengua. Los gobiernos del tripartito, por el contrario, muestran una mayor predisposición a la colaboración y a la potenciación de la capacidad política de los municipios. Esta voluntad se manifiesta también mediante la implementación de programas nuevos que se dirigen a problemas nuevos (planes de entorno, por ejemplo)<sup>282</sup>. Este mayor interés

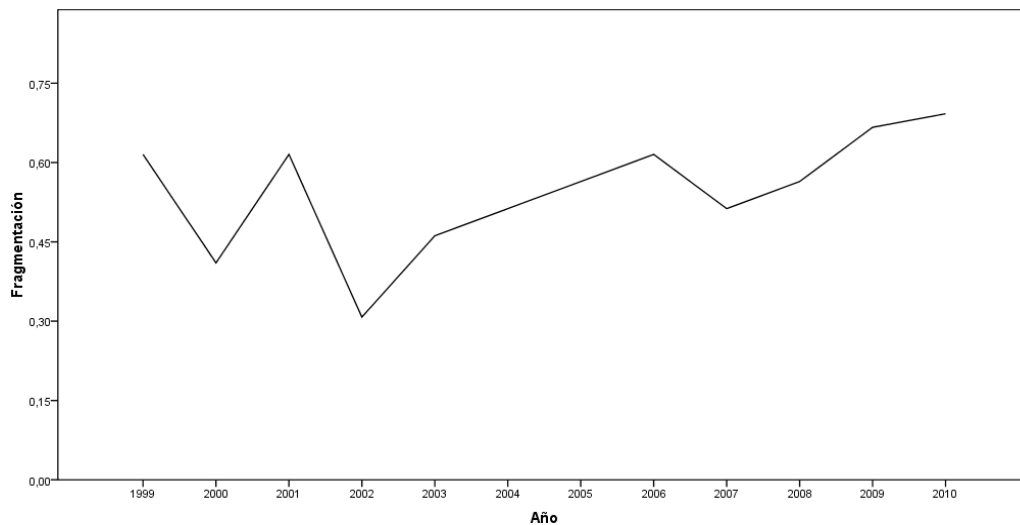
---

<sup>282</sup> De hecho, existe una abundante literatura que ha analizado el cambio de paradigma que supuso el tripartito en relación con la educación a nivel local, pasando de una fase caracterizada por estrictamente la colaboración en los temas de interés común, a la fase a la corresponsabilidad educativa, donde se supone que se empodera a los gobiernos locales en materia educativa (Albaigés, 2011; Albaigés, 2012; M. À. Alegre, Subirats, y Collet, 2005; Bonal y Albaigés, 2010; Carbonell i Sebarroja, Tort, y Fundació Jaume Bofill, 2008; Navarro Bergas, 2010; Plandiura, 2006; Plandiura, 2010b; Serra Martín, 2010; Àrea Educació DIBA y Federació de Municipis de Catalunya, 2005)

se plasmó en dos grandes momentos de política educativa: el pacto nacional por la educación y la “Llei d’Educació de Catalunya”. Hasta su aprobación en 2009 Catalunya nunca había dispuesto de una ley que enmarcara sus competencias.

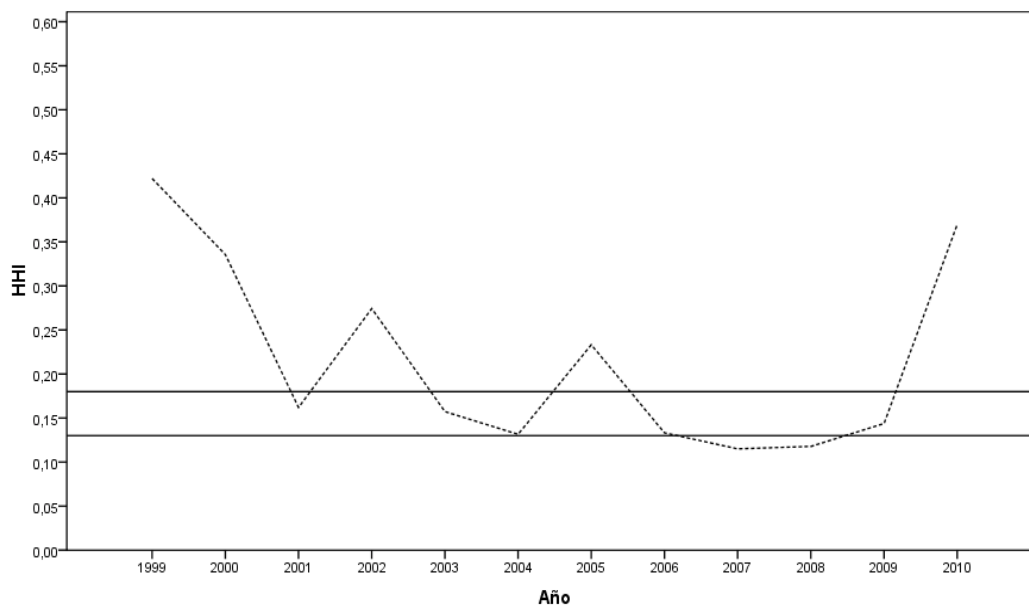
Finalmente, este análisis de la agenda debe complementarse con el estudio longitudinal de ambos índices. La limitación de mostrar los índices acumulados es que se pierde la visión de la evolución. Por ejemplo, un índice HHI acumulado de 0.11 en el total del periodo es una cifra incompleta y artificiosa, ya que el HHI tiene sentido sólo en un momento temporal determinado y no tanto en doce años acumulados. Distinto es el caso índice de fragmentación propuesto, ya que es posible calcular el promedio para los doce años (0.544). En cualquier caso, es necesario conocer ambos índices en el tiempo y observar patrones de comportamiento o momentos relevantes a lo largo de los doce años. Así pues, el análisis longitudinal se comporta como sigue:

Gráfico 5.19. Evolución del índice de Fragmentación de 1999 a 2010.



Fuente: BD CONV

Gráfico 5.20. Evolución del HHI de 1999 a 2010.



Fuente: BDCONV

Como se desprende de ambos gráficos, existen algunas regularidades en la firma de los convenios. En primer lugar, en relación con la fragmentación de la agenda (gráfico 5.19), parece clara la tendencia a un mayor fraccionamiento de los temas tratados en el tiempo: el índice evoluciona de forma relativamente constante y creciente desde 2003, inicio del gobierno tripartito, mientras que anteriormente muestra un patrón algo más irregular. Éste puede ser un indicador claro de que, efectivamente, el gobierno tripartito presentaba una mayor disposición a fomentar las relaciones intergubernamentales basadas en una mayor diversidad temática. En relación con el índice HHI (gráfico 5.20) es destacable que prácticamente todos los años se mueve entre una agenda entre moderadamente concentrada y muy concentrada. Las dos franjas horizontales señalan la zona de moderación del índice y, por lo tanto, se puede comprobar que los datos dibujan un índice que rebasa por encima esa franja de moderación en 5 años (1999, 2000, 2002, 2005 y 2010), y por debajo en tan sólo dos años (2007 y 2008).

A grandes rasgos se puede observar como la agenda, a pesar de diversificarse aumentando el índice de fragmentación, está significativamente concentrada la mayor

parte de los años. Como destacaba, ante una relación ausente de dirección o control por parte del centro político, sería esperable un patrón de alta fragmentación y de escasa concentración. Es poco racional esperar que 947 municipios (o 616 que en algún momento firman un convenio) tengan exactamente los mismos problemas, los mismos años y consideren exactamente las mismas soluciones. Por ello, la hipótesis de una relativa autonomía de acceso al centro político y de una capacidad autónoma de desplegar políticas locales, queda también en entredicho a partir del análisis de la agenda.

### **5.2.3.2 Los efectos de la concentración y fragmentación**

Finalmente, se pueden realizar algunas observaciones que relacionen el contenido económico de los convenios con la dinámica de la agenda. Los datos aportados hasta el momento apuntan hacia la misma dirección: el hecho de firmar más convenios o de firmarlos sobre temas más diversificados, no modifica la naturaleza de la relación entre el centro político y los gobiernos locales. Hasta este momento ya se ha visto como las interdependencias entre ambos niveles de gobierno parecen configurar un patrón de relaciones dominado por el centro político, donde la decisión final de qué programas se implementan y qué capacidades políticas en educación se consiguen depende en buena medida de la actividad del centro y de sus servicios administrativos. Esta conclusión se reafirma después de los análisis de correlaciones y de sus interacciones.



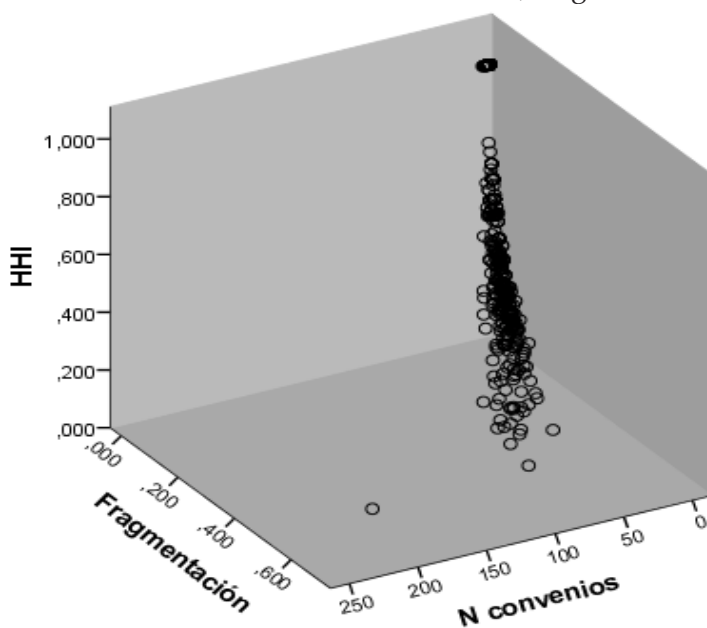
Tabla 5.30: Matriz de correlaciones HHI, índice de Fragmentación y convenios.

		HHI	Fragmentación	N convenios
HHI	Pearson	1	-,683**	-,471**
	Correlation			
	Sig. (2-tailed)		,000	,000
	N	616	616	616
Fragmentación	Pearson	-,683**	1	,905**
	Correlation			
	Sig. (2-tailed)	,000		,000
	N	616	616	616
N convenios firmados	Pearson	-,471**	,905**	1
	Correlation			
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	
	N	616	616	616

Control Variables			HHI	Fragmentación	N convenios
población	HHI	Correlation	1,000	-,702	-,527
		Significance (2-tailed)	.	,000	,000
		df	0	613	613
Fragmentación	Fragmentación	Correlation	-,702	1,000	,925
		Significance (2-tailed)	,000	.	,000
		df	613	0	613
N convenios firmados	N convenios firmados	Correlation	-,527	,925	1,000
		Significance (2-tailed)	,000	,000	.
		df	613	613	0

Fuente: BDCONV

Gráfico 5.21: 3D-Plot de interacción HHI, fragmentación y convenios firmados.



Fuente: BDCONV

En primer lugar, hay que destacar que la correlación existente entre fragmentación de la agenda y su concentración. Esta es una correlación robusta y significativa que muestra que se trata de indicadores alternativos y que miden elementos distintos pero complementarios de la relación, puesto que cuanto más concentrada está la agenda (+HHI) menor fragmentación y ello es así incluso controlando la interacción por población municipal. Esta relación nos indica que a mayor fragmentación, se firman un número mayor de convenios y a mayor concentración, se firman menos convenios. La principal conclusión es que la estrategia para conseguir firmar convenios pasa por intentar diversificar al máximo las temáticas, pero sin embargo se trata de una potestad como ya se ha visto del centro político.

Tanto la matriz de correlaciones como el gráfico de dispersión muestran que la capacidad de firmar convenios tiene una relación robusta y significativa con ambos indicadores. Si se introduce la variable de control población (segunda matriz de correlaciones), la intensidad de las relaciones aumenta, llegando a explicar un 27.7% de los casos para el HHI y un 85% de los casos para la fragmentación. En resumen, aquellos municipios con un HHI más bajo y una mayor fragmentación firman un mayor número de convenios, mientras que un HHI muy concentrado y una fragmentación baja implican una menor firma de convenios. Y el efecto población mantiene las correlaciones elevadas, así que ambos indicadores se comportan de la misma manera si tenemos en cuenta el tamaño del municipio.

Como se puede observar, los efectos que estos índices generan sobre la actividad convenial son relevantes. Es importante destacar que la fragmentación de la agenda parece especialmente relevante en relación con la firma de convenios, así que conocer la diversidad temática en la firma de convenios de un municipio podría ser un indicador fiable de la capacidad convenial de los gobiernos locales. En segundo lugar, la concentración de la agenda también es relevante en la capacidad de firmar convenios, puesto que concentraciones temáticas elevadas parecen indicar una menor capacidad de firmar convenios. Sin embargo, es necesario matizar los anteriores

argumentos en el sentido de que, si la capacidad de ofrecer temáticas distintas depende fundamentalmente del centro político, como hemos visto, todo parece indicar que los municipios firman más convenios si el centro político abre el abanico de programas a implementar; y no los firma si no lo hace. Por lo tanto, el dominio por parte del centro político de la agenda intergubernamental explica porqué los municipios diversifican las políticas educativas locales y como se produce su potencial acceso a un conjunto diversificado de recursos y capacidades.

Hasta este punto, el análisis parece sugerir que existe un doble plano de actuación. Por un lado la actividad política parece relevante en términos de agenda intergubernamental: existen diferencias importantes entre los dos gobiernos y en el papel que se otorga a los gobiernos locales; y en términos de distribución territorial de los convenios: CiU reparte de forma homogénea por el territorio y el tripartito sigue con patrones de homogeneidad pero convenia más en función de la población; y en términos de la estructura de la relación: en buena parte de los años la relación con venial se caracteriza por su carácter económico y su potencial injerencia en la libre disposición de los gobiernos locales.

Por otro lado, se ha visto que el desarrollo de la actividad con venial tiene unos patrones de regularidad que escapan a criterios políticos y que probablemente estén dirigidos por criterios más de tipo “administrativo”. Por ejemplo, la repartición final de los convenios está muy relacionada con la población municipal, con la existencia previa de centros educativos en el municipio y con la estabilidad consistorial. Elementos todos ellos que apuntan a que el cambio institucional que se diseña en el centro político se distribuye según criterios generales que se aplican a otras políticas educativas y que se generan a partir de la traducción o adaptación que realizan las estructuras técnicas y administrativas del *Departament*.

## 6. El cambio mediante el análisis de las políticas sobre estructuras y sobre el entorno: determinantes y caracterización.

“...vam invertir molt en escoles 0-3 però per una altra part vam tenir un procés molt difícil, molt enriquidor però complicat (...) teníem aquí un debat de que estàvem generant, i que la seva descentralització i el paper dels ajuntaments no comportessin pèrdua de qualitat (...), el Decret d’una llar d’infants que dura mesos i mesos i mesos que al final no acabes acontentant a tothom però vam intentar trobar un punt d’equilibri perquè aquell Decret no mermés qualitat però fos accessible pel finançament dels ajuntaments: Nosaltres treballàvem a terços, un terç el va resoldre el Departament, un terç les famílies i un terç l’Ajuntament però la Generalitat apostava pel foment de les places i un cop es feia efectiu aquest foment, aquella construcció, a terços hi anava la part de manteniment”.

“A mi el que , de totes maneres, m’ ha preocupat més són els passos enrere que s’han anat fent, perquè és clar, tu pots demanar a l’ Ajuntament coresponsabilitat quan hi ha un cofinançament, tu no li pots responsabilitzar d’ alguna cosa quan la comanda que li fas no té una contrapartida de compromís.”

*Entrevista Marta Cid (ERC)*

“(...) el que nosaltres mantenim amb una forta activitat és la comissió mixta, la comissió, federació de municipis i associació amb el Departament i aquí portem els temes municipals, tot el que es fa als ajuntaments s’informa aquí, per exemple ara tenim un debat mes educatiu, voleu saber els resultats dels centres dels vostres municipis, de les proves externes? Jo trobo mes interessant això que parlar del finançament d’un obra”

*Entrevista Irene Rigau (CiU)*

En esta sección me encargo de analizar con detalle y de forma sistemática las principales políticas que se han implementado a nivel local a partir de los convenios. Me voy a focalizar en los convenios de tipo 1 y tipo 2, puesto que son los más relevantes en este aspecto. Realizaré sin embargo un análisis de los de tipo 3 junto con los de la creación de estructura local, puesto que son fundamentales en el mantenimiento de las políticas educativas locales. El análisis se dirige a estudiar en detalle el comportamiento de los convenios a partir de su contenido. Básicamente los divido entre los que tienen como objeto incidir sobre el entorno municipal y los que tienen como objeto crear estructuras educativas en el municipio.

### 6.1 El cambio mediante los convenios de creación de estructura educativa.

Bajo el código identificado como tipo 1, he recogido todos aquellos convenios que se firman para dotar de mayor capacidad educativa a los municipios. Quedan excluidas todas aquellas estructuras de educación reglada y obligatoria, puesto que son competencia exclusiva del *Departament d'Ensenyament*<sup>283</sup>. Toda esta estructura educativa “dura” está excluida de esta tesis pero es una variable fundamental en la obtención de las demás estructuras educativas. El Objeto 1 incluye hasta 8 elementos de estructura educativa distintos y que son de gran relevancia para los municipios:

Tabla 6.1: Políticas de creación de estructura educativa local.

Subcódigo	Tema
12	Creación Oficina Municipal de Escolarización (OME)
13	Creación Escuela de Música
14	Creación conservatorio de grado medio o superior de música
15	Creación Escuela de Arte
16	Creación de guardería
17	Creación escuela de danza
18	Delegación de competencias y transferencia de gestión de centros educativos a los municipios
19	Creación de centros de formación de adultos y centros de educación especial

Fuente: elaboración propia

Trataré la cuestión de la creación de la estructura educativa con todas las políticas conjuntamente, pero por cuestiones de interés y utilidad voy a detallar específicamente el estudio de tres subcódigos: creación de guarderías (16), creación de oficinas municipales de escolarización –OME– (12) y delegación de competencias (18). Si bien todas las políticas aquí consideradas permiten a los municipios adquirir capacidades

<sup>283</sup> En este caso por competencia entiendo que el *Departament* tiene la capacidad de decisión en exclusiva en relación con su creación y la puesta en marcha un nuevo centro educativo de régimen general. Para los centros públicos de 3-6 años, 6-16 y 17-18 la Generalitat prevé, en función de las proyecciones de natalidad, la evolución del padrón local y la presencia y capacidad de centros públicos y privados ya existentes en el municipio, la apertura de un nuevo centro público; y en ningún caso se trata de una decisión pactada con el municipio. Sí que hay una intervención relevante del gobierno local puesto que éste debe proveer con los terrenos públicos y se hace cargo posteriormente, en la mayoría de los casos, del mantenimiento de los edificios.

educativas, considero estas tres políticas como las más relevantes y determinantes de los municipios para tener estructura educativa propia. Descarto otros temas potencialmente relevantes como las escuelas de música<sup>284</sup> o la formación de adultos. Respecto de la formación de adultos en Cataluña, cabe destacar que ésta correspondió bajo los gobiernos de CiU al *Departament de Benestar i Família*, y no fue hasta 2004 con la formación del gobierno tripartito que la competencia para implementar la política de formación de adultos cambio de arena administrativa (Manrúbia Comenge, 2009). Ello es relevante porque el Departamento de bienestar trataba a la formación de adultos como una política de asistencia social, mientras que con el traspaso funcional al *Departament d'Educació*, comenzó a configurarse como una oportunidad educativa fundamental (Casamitjana, Casanovas, y Formariz, 2005; Chacon, Catalunya, y Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, 2006), y no es hasta la *Llei Catalana d'Educació* de 2009 que este sector político no pasa de forma definitiva y estructural a ser objeto de colaboración con los gobiernos locales<sup>285</sup>. Este trasvase competencial y funcional entre distintos ámbitos de la misma administración provoca que los datos de que disponemos tan sólo reflejarían actividad en políticas de formación de adultos desde 2004, así que los datos son parciales, si lo que se busca es un análisis ajustado de las relaciones intergubernamentales sobre esta política<sup>286</sup>.

La explicación de la distribución de los convenios de tipo 1 la realizo a partir de dos gráficos complementarios y una tabla. En primer lugar, realizo un gráfico donde se analiza la agenda de los convenios tipo 1 sobre el porcentaje que ocupa cada una de las

---

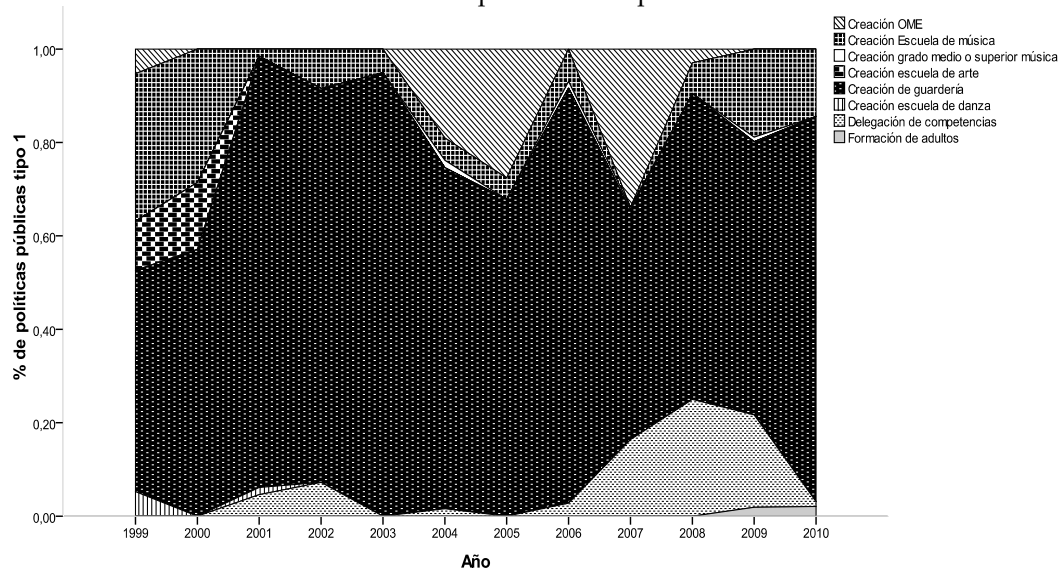
<sup>284</sup> En primer lugar, las escuelas de música en los municipios son en una proporción muy relevante privadas; se trata de un servicio educativo que, comparativamente con otros, presenta una ratio de centro privados bastante elevada y es educativamente muy complementario a otras formaciones, que no están destinadas a la adquisición de competencias educativas básicas, y que necesitan para ser cursadas una base educativa previa.

<sup>285</sup> Concretamente, se prevé en el artículo 71 de la LEC que establece: "1. El Departament, a petició dels ens locals, pot delegar-los la gestió de serveis i recursos educatius en matèria d'educació d'adults. 2. El Departament ha de fomentar la participació dels centres de formació d'adults i dels punts de suport a la formació d'adults en els plans i les xarxes locals que tinguin com a objectiu contribuir a l'educació d'adults. 3. Les administracions locals han d'afavorir la col·laboració dels serveis locals amb els centres de formació d'adults i els punts de suport a la formació d'adults."

<sup>286</sup> Así, toda la actividad convenial sobre política de formación de adultos hasta 2004 se realizó desde el *Departament de Benestar i Família* y por lo tanto no se puede trazar completamente de forma empírica puesto que no tenemos este vaciado.

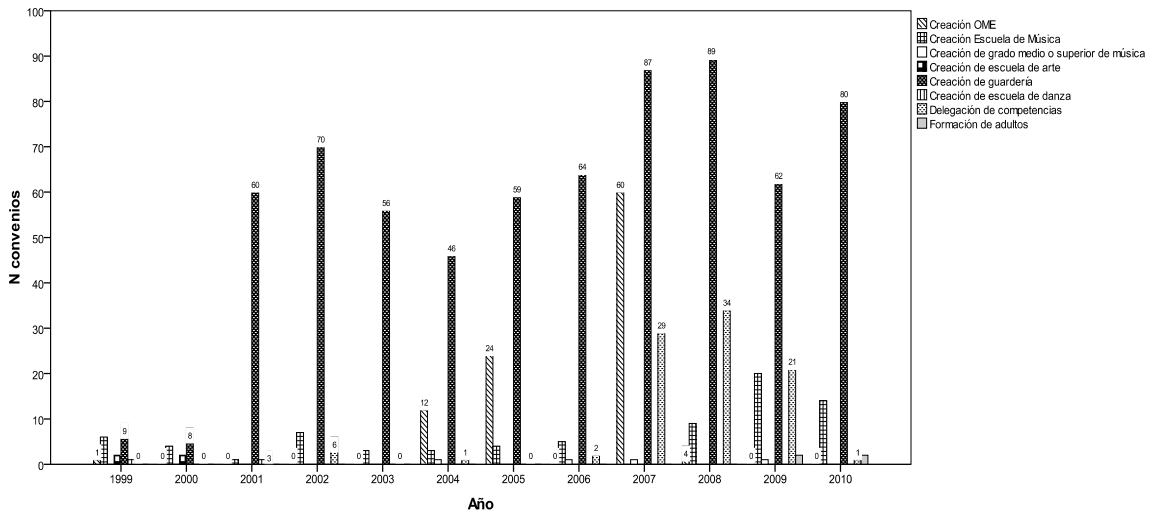
políticas dentro del propio tipo. Este gráfico permite analizar qué políticas han dominado la agenda en los doce años estudiados, así como interpretar el espacio que ocupa cada política en relación con las demás. En segundo lugar, realizo otro gráfico pero que recoge los números absolutos de los convenios firmados año a año y que permite trazar la evolución de la importancia y la intensidad de las relaciones. La tabla ofrece un resumen de los números absolutos y la intensidad de la actividad convencional para cada uno de los subcódigos.

Gráfico 6.1: evolución de los convenios tipo 1 en tanto por 1 acumulado.



Fuente: BDCONV

Gráfico 6.2: evolución de los convenios tipo 1 en números absolutos.



Fuente: BDCONV

Tabla 6.2: acumulado de convenios tipo 1

	OME	Escuela música	Grado medio Superior música	Escuela de arte	Guardería	Escuela de Danza	Delegación competencias	Formación adultos
<b>Total convenios</b>	101,00	76,00	4,00	4,00	690,00	2,00	97,00	4,00
<b>Convenios/año</b>	8,42	6,33	0,33	0,33	57,50	0,17	8,08	0,33
<b>% Total</b>	10,33	7,77	0,41	0,41	70,55	0,20	9,92	0,41

Fuente: BDCONV

Tal y como muestran los gráficos y tabla anteriores, la primera gran conclusión es evidente: la política de creación de estructura educativa más relevante es, sin duda alguna, la creación de guarderías públicas: se firmaron hasta 978 convenios, de los cuales 690 fueron guarderías. Ambos gráficos nos sitúan la creación de estas instituciones educativas locales a la cabeza de las relaciones que crean estructura local: dominan la agenda, copando de media el 70.55% del total de los convenios tipo 1 y son los más firmados con 690 convenios en 12 años. En segundo lugar, se puede destacar que surgen, a partir de 2003, dos nuevas políticas que se convierten también en dos políticas muy relevantes en términos absolutos: la creación de las oficinas municipales de escolarización (101 convenios) y las políticas de delegación competencial (97 convenios). Como se puede observar en el gráfico de evolución (6.1), son las únicas políticas que son capaces de competir, en términos de agenda, con las guarderías públicas. Los convenios de creación de escuelas de música<sup>287</sup> quedan relegados a un segundo plano en cuanto aumenta la actividad convenial y aumenta la fragmentación de la agenda. Los demás subcódigos quedan, claramente, como políticas prácticamente marginales por ser estructuras educativas que implementan formaciones que necesitan, por un lado, una gran masa crítica de alumnos potenciales y, correlativamente, una capacidad económica notable del gobierno local para desarrollarlas o complementarlas.

<sup>287</sup> En términos absolutos, la cuarta política más relevante es la creación de escuelas de música, pero se puede observar que tan sólo es relevante durante la época de los gobiernos de CiU cuando realmente ocupa un espacio importante en la agenda global; sin embargo ello se explica por los bajos números absolutos del periodo que incrementan su importancia relativa: se firman más convenios de creación de escuelas de música tan sólo en el año 2009 (20), que en el acumulado del periodo 1999-2002 (18).



### 6.1.1 Las guarderías como principal política municipal

Ya se ha visto que el nivel educativo más parecido a la educación reglada y obligatoria en el que los gobiernos locales son importantes es en las guarderías (0 a 3 años). Respecto de esta política pública es oportuno recordar que hasta la LOGSE<sup>288</sup> no se reconoció en España el tramo 0-3 años como parte del sistema educativo, pero que sin embargo este reconocimiento se ha consolidado en las siguientes leyes educativas (Catalunya.Departament d'Educació, 2005; Catalunya.Síndic de Greuges, 2007)<sup>289</sup>. Sin embargo no es hasta la ley catalana de 2004, de creación de guarderías de calidad<sup>290</sup> que la Generalitat impulsó el comienzo de una política deliberada y consciente de organización de un sistema público y general, que diera cobertura a buena parte de la población (Catalunya.Departament d'Educació, 2005). Ésta había sido una lucha muy relevante que tuvo como culminación la Iniciativa Legislativa Popular presentada en Catalunya en el año 2002 que desembocó, precisamente, en la comentada Ley catalana.

En Catalunya se ha conformado una red de guarderías públicas que pivota alrededor de una serie de pilares jurídicos y políticos que la configuran como una política con un diseño político-institucional particular, que se puede caracterizar a partir de:

1. En primer lugar, se trata de un nivel educativo no obligatorio. Ello es importante porque, a pesar de considerarse toda la etapa de educación infantil (0-6 años) dentro del sistema educativo, tan sólo es gratuito y universal el segundo ciclo de la misma (3-6 años).
2. En segundo lugar, se trata de un nivel educativo que se ha configurado mayoritariamente como de competencia local, pero que depende para su creación y gestión del acuerdo y la normativa de la Generalitat. Además, según el artículo 159.2 de la LEC, la creación de una guardería no escapa a la programación de la oferta dibujada por el *Departament*: “*Els ens locals poden crear*

---

<sup>288</sup> Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo.

<sup>289</sup> En Catalunya existió todo un movimiento municipalista de creación escuelas para niños recién nacidos creándose así numerosos centros educativos “preescolares” en muchos municipios catalanes ya en 1936

<sup>290</sup> *Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat*

*centres propis per mitjà de convenis amb el Departament, d'acord amb la programació de l'oferta educativa".*

3. En tercer lugar, al no ser considerado un nivel educativo gratuito, su financiación depende de la voluntad y capacidad local así como de los acuerdos a qué este nivel llegue con el centro político. Es cierto que la Generalitat está obligada a colaborar en la financiación de las guarderías, en virtud del artículo 198.2 de la LEC<sup>291</sup>, pero la concreción de esta obligación deriva exclusivamente de un pacto político. En este pacto es fundamental la ya comentada comisión mixta *Departament d'Ensenyament-Entitats Municipalistes*. El acuerdo político desde 2004 hasta 2010 basaba la determinación del precio del servicio a partir de una división en tercios: uno a cargo del gobierno local, otro a cargo de la Generalitat y un tercero a cargo de las familias<sup>292</sup>.
4. A pesar del carácter público, no se considera un servicio universal, de forma que no existe obligación de alcanzar la escolarización del 100% de los niños en la edad 0-3. La limitación de las plazas, junto con el precio, provocan dificultades de acceso al servicio público.
5. En quinto lugar, todas las condiciones de gestión del servicio público están regladas, existiendo una normativa de mínimos que debe ser cumplida por todas las guarderías, sin importar su titularidad<sup>293</sup>. La capacidad local, en este caso, se ciñe a la elección de la zona donde se va a instalar la infraestructura y la posibilidad de adaptar, aumentando el gasto y las condiciones de prestación, el servicio educativo y las dimensiones de la escuela. Huelga comentar que la

---

<sup>291</sup> Literalmente establece: “*Als efectes del que estableix l'article 56.5, i preferentment per a satisfer les necessitats d'escolarització d'infants en entorns socioeconòmics o culturals desfavorits i en zones rurals, d'acord amb la programació i els requisits que s'hagin establert prèviament, el Departament ha de subvencionar la creació, la consolidació i el sosteniment de places per a infants de zero a tres anys en llars d'infants de titularitat municipal.*”

<sup>292</sup> Desde 2004 hasta 2010 la aportación de la Generalitat ha oscilado alrededor de unos 1800 euros por alumno matriculado, permitiendo conseguir un precio del servicio relativamente moderado que garantizaba su carácter público.

<sup>293</sup> Concretamente: el *Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle de l'educació infantil i els requisits dels centres*, y el *Decret 101/2010, de 3 d'agost, d'ordenació dels ensenyaments del primer cicle de l'educació infantil*.

hipotética ampliación o mejora de las condiciones es difícil que se dé, puesto que el coste económico que implica es muy grande.

6. Finalmente, a pesar de considerarse dentro del sistema educativo y de tener cierta relevancia acreditada en la formación de los futuros estudiantes, se trata de una política educativa que presenta un alto componente de elementos de política social, más que de pura política educativa: ayuda a la conciliación laboral y familiar, soporte a las familias, facilita el acceso de los progenitores al mercado de trabajo...

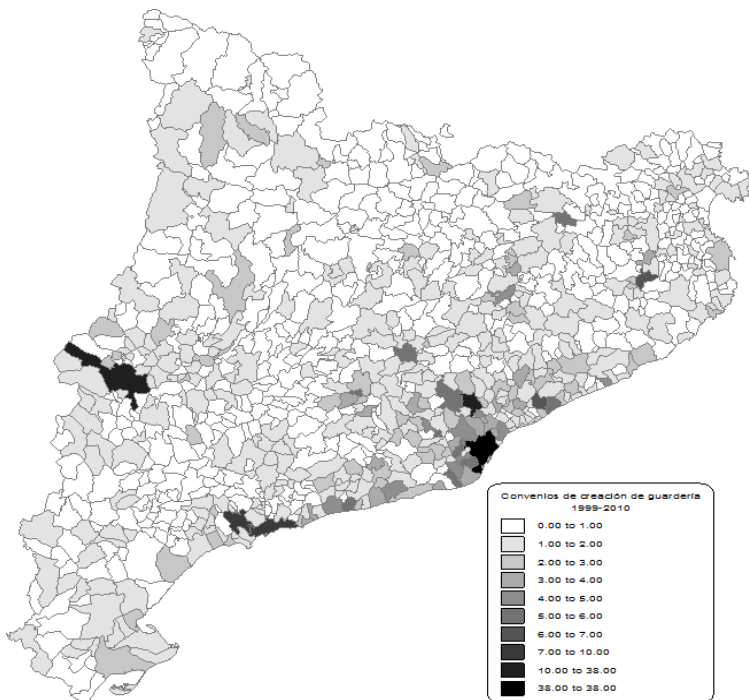
Así pues, se configura una política que, si bien está muy municipalizada, paradójicamente deja poco margen de maniobra real a los gobiernos locales. A pesar de todo ello, se ha realizado una política intensiva de creación de guarderías, fomentada tanto desde la Generalitat –especialmente durante el gobierno tripartito– como del Estado, mediante el programa EDUCA<sup>3294</sup>. Ante esta realidad, conocer la distribución de la implementación del sistema de guarderías públicas es muy relevante.

En primer lugar, la primera reflexión debe girar alrededor de la distribución territorial de los 690 convenios que crean guarderías, que se corresponde de forma directa con la creación de estos centros durante los doce años de estudio. Como muestran los siguientes mapas, se confirman algunas de las tónicas apuntadas hasta el momento. En primer lugar presento el mapa de convenios firmados en los 12 años de estudio, y posteriormente los mapas que corresponden a los años de CiU (99-03) y del Tripartito (04-10).

---

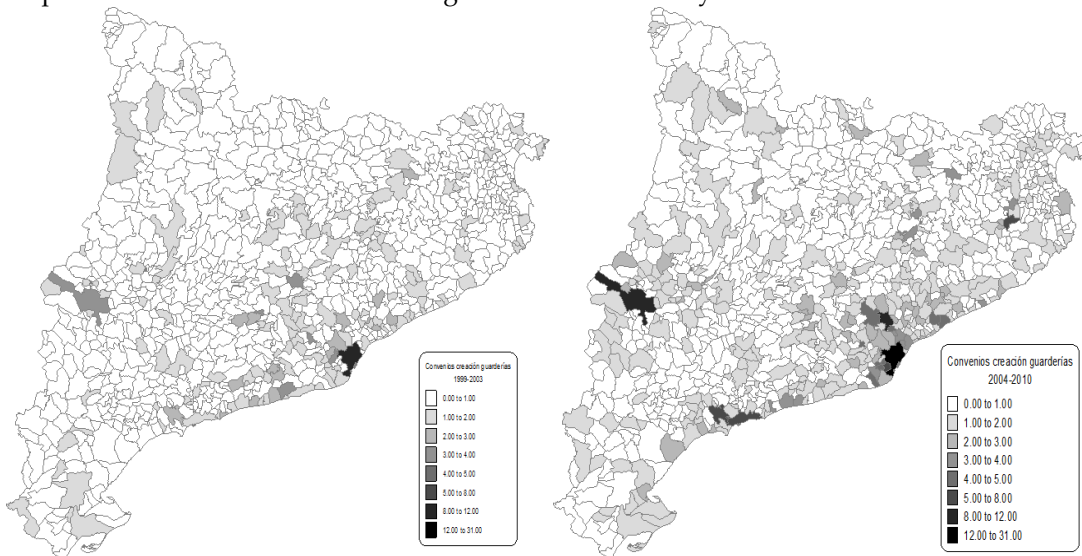
<sup>294</sup> En tres años, de 2008 a 2010, el Gobierno del Estado destinó 300 millones de euros a la creación de guarderías. En 2011 suspendió el programa a causa de la crisis económica. Para tener más detalles consultar: <http://www.educacion.gob.es/educacion/comunidades-autonomas/programas-cooperacion/plan-educa3.html>

Mapa 6.1: convenios de creación de guarderías acumulado 1999-2010.



Fuente BD2010

Mapas 6.2: Convenios de creación de guarderías 1999-2003 y 2004-2010.



Fuente BD2010

El análisis conjunto de los tres mapas arroja una primera conclusión clara: a pesar de la concentración de nuevas guarderías muy evidente en determinados municipios, ésta es una política que se ha implementado de forma relativamente homogénea por todo el territorio catalán. Si tomamos el conjunto del periodo observaremos que la

implementación de la política de guarderías públicas responde a una voluntad evidente de ampliar el sector público educativo, con los mismos o parecidos criterios que se utilizan para los demás servicios públicos educativos (Catalunya. Departament d'Educació, 2005). Así pues, más que una configuración volitiva de la relación, parece claro que el centro político propone una política con una voluntad evidente de ser general, y los gobiernos locales siguen la dinámica. No encontramos disparidades inexplicables, ni zonas del territorio especialmente despobladas de guarderías, ni municipios con la masa crítica suficiente que no dispongan de guardería municipal... Una vez más, la distribución territorial muestra como la política se expande como cualquier otra política generalista, pensada para alcanzar al máximo número de ciudadanos y no tanto para ser una verdadera opción para los gobiernos locales. Además, se refuerza la dupla capacidad-servidumbre: si los municipios quieren acceder a las guarderías públicas y mostrarse ante sus ciudadanos como entes políticos prestadores de servicios, firmarán los convenios de creación y respetarán todas las condiciones impuestas por el centro político.

En segundo lugar, bajo el tripartito se toma con más vigor la creación de estas infraestructuras educativas locales puesto que se expande tanto territorialmente como en intensidad con venial (más convenios en un mismo municipio)<sup>295</sup>. Además, si se observa con detenimiento, los municipios que crecen son también aquellos que partían de una situación de desventaja más evidente en el periodo 99-03.

Estos datos confirman que también en esta política pública se apunta a una diferenciada distribución territorial de los recursos en función del color político el gobierno de la Generalitat, aunque manteniendo los mínimos de homogeneidad

---

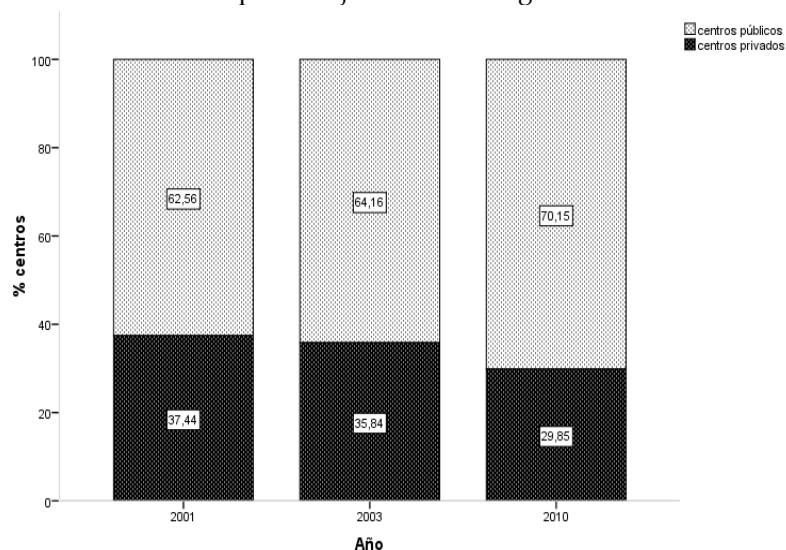
<sup>295</sup> Es cierto que en ambos periodos hay determinados municipios que sobresalen sistemáticamente: las cuatro capitales de provincia (Barcelona, Lleida, Tarragona y en menor medida Girona que recupera el terreno perdido en el periodo 04-10), capitales de comarca o ciudades con una cierta "centralidad regional", como: Manresa, Igualada, Olot, Reus, Sabadell, Tremp... pero también hay algunas ciudades que se refuerzan muy claramente en el periodo 04-10 y que antes no lo hicieron en la misma intensidad: Vic, Mataró, Argentona, Sant Boi de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Cornellà, Terrassa, Sant Andreu de la Barca y en general buena parte de la región metropolitana de Barcelona.

territorial reflejados anteriormente. Para el periodo 99-03 el criterio parece claramente ligado a aspectos institucionales y de una cierta voluntad de repartición homogénea sobre el territorio. En el periodo 04-10 se mantiene la voluntad de repartición territorial y de relevancia de factores institucionales (capitalidad comarcal o provincial), pero con un mayor énfasis en la población municipal y en proveer a aquellos municipios con una situación de partida más débil.

Específicamente, en el plan aprobado por el tripartito se hablaba de pasar de un 33% de tasa de escolarización global en 2003 hasta un 60%, incluyendo servicios públicos y privados. En este sentido, el plan original no pretendía ahogar el servicio privado existente, sino más bien compensar la inexistencia de guarderías en zonas que no estaban suficientemente provistas. Así es importante analizar la evolución del sector público educativo en relación con las guarderías, puesto que es el espacio institucional por el cual el sector público ha proseguido su expansión. Habiendo llegado a la escolarización prácticamente del 100% en todos los sectores educativos obligatorios y universales (Ferrer, 2009; Ferrer et al., 2011; Fundació Jaume Bofill, 2006), el siguiente reto educativo ha sido sin duda el crecimiento en la franja 0-3 años. En esta franja se ha producido un crecimiento sin parangón que presumo ha afectado en alguna manera a la relación público/privado. Se trata del único espacio educativo donde se podía crecer de forma clara y evidente, y además se hace con una configuración institucional que toma a los gobiernos locales como actores fundamentales del proceso. Se pasa de un sistema de guarderías eminentemente privado, a un sistema donde el peso del sector público es mucho más relevante. Ante esta realidad, analizo el impacto de esta política en las instituciones educativas y el sistema público en dos aspectos: en primer lugar el impacto en el total del sistema educativo de Cataluña, y en segundo lugar específicamente en relación con las guarderías, puesto que la escuela pública, y más en general el conjunto del sistema educativo público, es determinante para el reequilibrio territorial (Bonal, Rambla et al., 2004).

En relación con el impacto de las guarderías en el crecimiento del sistema público propongo analizar en primer lugar la evolución del conjunto del sistema en base a los dos cortes temporales estudiados hasta el momento<sup>296</sup> y la titularidad de los centros. Así, la evolución del conjunto de las instituciones educativas en Catalunya se configura como sigue:

Gráfico 6.3: evolución porcentaje de centros según titularidad en Catalunya 2001-2010.



Fuente: BD2010

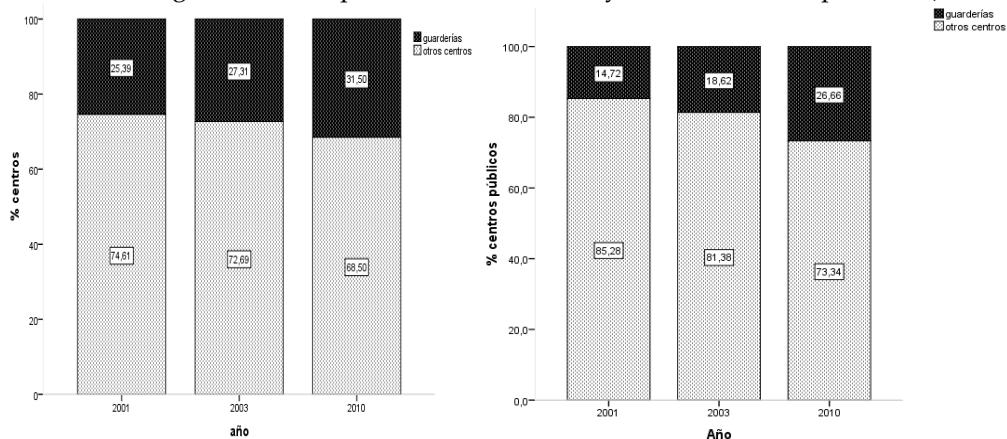
Como se puede observar, durante los doce años de estudio se ha producido un incremento notable del sector público educativo. Se pasa en doce años de tener un 62.56% de centros públicos a tener un 70.15%. De media se trata de prácticamente de un 0.6% de incremento anual del sector público. Este crecimiento en números absolutos implica pasar de 2378 centros en 2001 a 3184 en 2010<sup>297</sup>. factor muy relevante del crecimiento del sector educativo se debe al incremento de 499 guarderías municipales. Así, la política de implementación de guarderías públicas ha tenido un efecto muy importante en el conjunto del sistema, puesto que su importancia relativa no ha dejado de crecer en 12 años hasta llegar a significar el 31.5% del conjunto de centros existentes

<sup>296</sup> Por ausencia de datos disponibles a nivel municipal, para esta sección buena parte de los análisis temporales comienzan en 2001 y no en 1999.

<sup>297</sup> Uno de los principales factores del crecimiento en números absolutos se debe al impacto de la inmigración y al hecho de pasar de 938046 matriculados en 2001 a 1154815 en 2010.

en Catalunya -ambas titularidades confundidas- y el 26.6% del conjunto del sistema público. La evolución se dibuja como sigue:

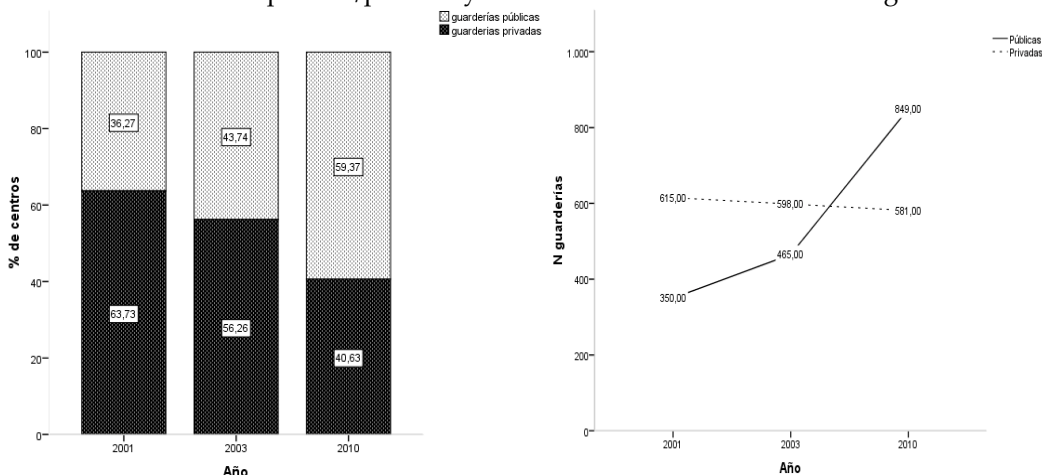
Gráfico 6.4: Las guarderías respecto del total centros y del total centros públicos (01-03-10).



Fuente: BD2010

Como queda claro en los anteriores gráficos, el impacto de la educación 0-3 años sobre el conjunto del sistema es notable. Específicamente en el sector público se pasa de un sistema que contiene un 14.72% de guarderías a un sistema que tiene prácticamente el doble en tan sólo 12 años, llegando al 26.66%. El impacto de la creación masiva de guarderías desde 2002 fundamentalmente, ha conseguido revertir la relación entre centros públicos y privados en esta etapa educativa.

Gráfico 6.5: Evolución público/privado y en cifras absolutas de creación de guarderías.



Fuente: BD2010



Tan sólo después de analizar estos gráficos se es consciente de la dimensión del cambio institucional operado en este sector. Las guarderías públicas, en su inmensa mayoría municipales, han pasado de constituir algo más de un tercio del total de las guarderías en 2001 (36.27%), a representar prácticamente un 60% del total en 2010. En números absolutos destacan dos aspectos: los centros privados no parecen acusar excesivamente la competencia puesto que presentan una pérdida institucional menor (apenas 34 centros en todo el periodo), mientras que los centros públicos se incrementan prácticamente en 2.5 veces los existentes en 2001. La magnitud del movimiento institucional es muy relevante; y todo este cambio ha operado a nivel local.

Una vez constatada la intensidad y magnitud del cambio institucional operado es interesante esbozar algunos de los efectos y de la forma del cambio. Parecería lógico investigar en que ha afectado al sector privado la aparición de la competencia pública<sup>298</sup>. En términos absolutos no parece que haya habido un impacto directo en la tasa de desaparición institucional de los centros privados, pero una primera serie de correlaciones nos alerta de que quizás existan algunos efectos latentes. Para medirlos creo tres simples indicadores que me permitan trazar la evolución temporal de las relaciones entre estas instituciones, mediante la creación de una tasa agregada de desaparición o creación de guarderías. En consonancia con estas premisas creo tres indicadores:

1. *Incrguardpub*: El incremento o decremento de guarderías públicas en el periodo 2001-2010, para cada uno de los 947 municipios, calculado como la diferencia entre el número de guarderías públicas existentes en 2010 y las existentes en 2001.
2. *Incrguardpriv*: El incremento o decremento de guarderías privadas en el periodo 2001-2010, para cada uno de los 947 municipios, calculado como la diferencia

---

<sup>298</sup> Además, si lo que se busca es también analizar algunos efectos institucionales que pudieran aforar a partir del cambio tan radical que se da en la relación publico/privado, es necesario buscar algunas relaciones entre variables.

entre el número de guarderías privadas existentes en 2010 y las que existían en 2001.

3. *Evolpobl0110*: El incremento o decremento poblacional, para cada uno de los 947 municipios, calculado como la diferencia entre la población de 2010 y la población de 2001.

Tabla 6.3: matriz de correlaciones entre variables de ecología institucional.

		incrguardpriv	incrguardpub	evolpobl9910
incrguardpriv	Pearson Correlation	1	-,538**	-,554**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000
	N	947	947	947
incrguardpub	Pearson Correlation	-,538**	1	,820**
	Sig. (2-tailed)	,000		,000
	N	947	947	947
evolpobl0110	Pearson Correlation	-,554**	,820**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	
	N	947	947	947

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fuente: BD2010

Como se puede observar, existe una relación significativa y negativa (-0.538), que explica el 29% de los casos, entre las variables *Incrguardpub* e *Incrguardpriv*. Esto significa que se apunta una relación que indica que cuando aumentan las guarderías públicas, en el conjunto de municipios catalanes, disminuyen las privadas<sup>299</sup>. Por otro lado, el aumento de la población (*evolpobl010*) también correlaciona de forma ampliamente positiva con el incremento de guarderías públicas (0.820 para explicar un 67% de los casos). Sin embargo, el aumento de la población municipal como fenómeno agregado, tiene un efecto contrario sobre las guarderías privadas, puesto que su aumento –paradójicamente- correlaciona de forma negativa (-0.554), lo que implica desaparición institucional de centros privados cuando aumenta la población municipal.

<sup>299</sup> Estas correlaciones público/privado son robustas, aunque disminuyen su intensidad si controlamos la correlación por la variable del incremento poblacional. Para más detalles consultar el anexo.

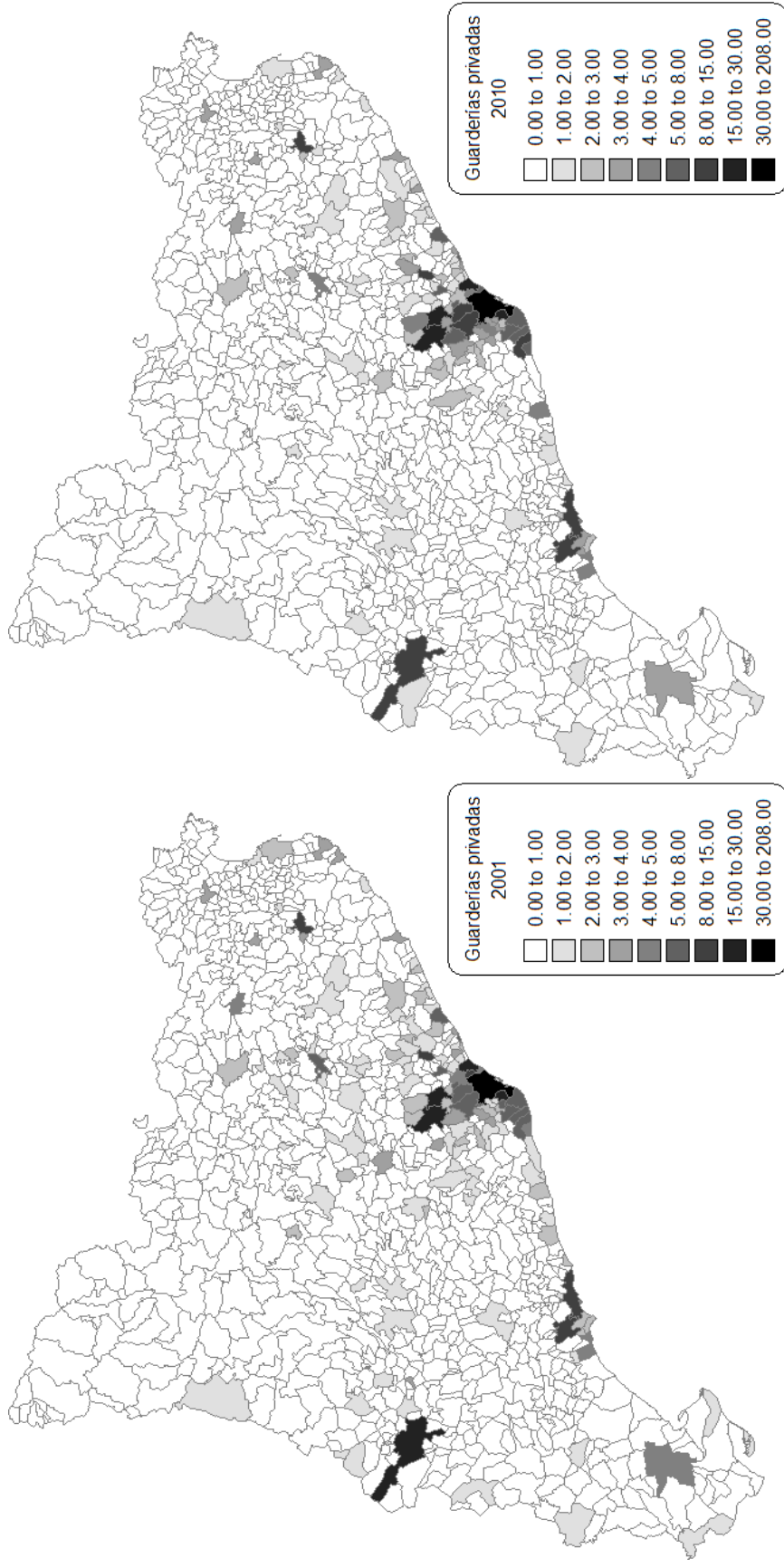
Para complementar y matizar el análisis de correlaciones, ofrezco cuatro mapas ilustrativos del proceso de cambio institucional operado en el sector y en los gobiernos locales que permiten apreciar cómo se “territorializan” los centros privados y los públicos. En primer lugar dispongo los mapas de distribución de las guarderías privadas en 2001 y en 2010. En segundo lugar coloco los mapas de situación de las guarderías públicas también en 2001 y 2010. El objetivo es analizar los efectos territoriales que se producen al interactuar de forma tan radical ambas titularidades<sup>300</sup>. Si los convenios y la política pública fueran realmente fruto de una voluntad local no deberíamos encontrar, forzosamente, patrones de redistribución territorial muy evidentes. *Sensu contrario*, sería esperable una repartición que garantizase los criterios de igualdad de oportunidades y de universalización del servicio que impregnan toda la actividad administrativa del *Departament*. La aparición del sector público puede provocar una cierta tensión en la oferta privada, puesto que el precio a pagar por un servicio parecido es mucho menor, y además cuenta con las garantías de la administración pública. Es cierto que, al no configurarse ni como un servicio universal ni tampoco como una política tendente a eliminar la oferta privada, la política de guarderías queda algo coja en cuanto a su diseño institucional: tiene como principal objetivo modular la posibilidad de acceso a la educación 0-3 años aumentando la cobertura pública del servicio; pero en ningún caso se trata de cubrir toda la población de esa franja para cada municipio y además se configura como un programa del centro político pero que teóricamente depende de la voluntad municipal. Este puede ser un caso muy interesante de diseño y ecología institucional (Singh et al., 1999), puesto que la irrupción masiva de instituciones educativas públicas en un espacio en el que existían de forma mayoritaria instituciones educativas privadas, puede configurar un buen ejemplo de este tipo de estudios. La mapificación queda como sigue:

---

<sup>300</sup> A pesar de que en números absolutos ya se ha visto que el sector privado no sufre un retroceso evidente, sí que es esperable alguna reconfiguración de tipo territorial

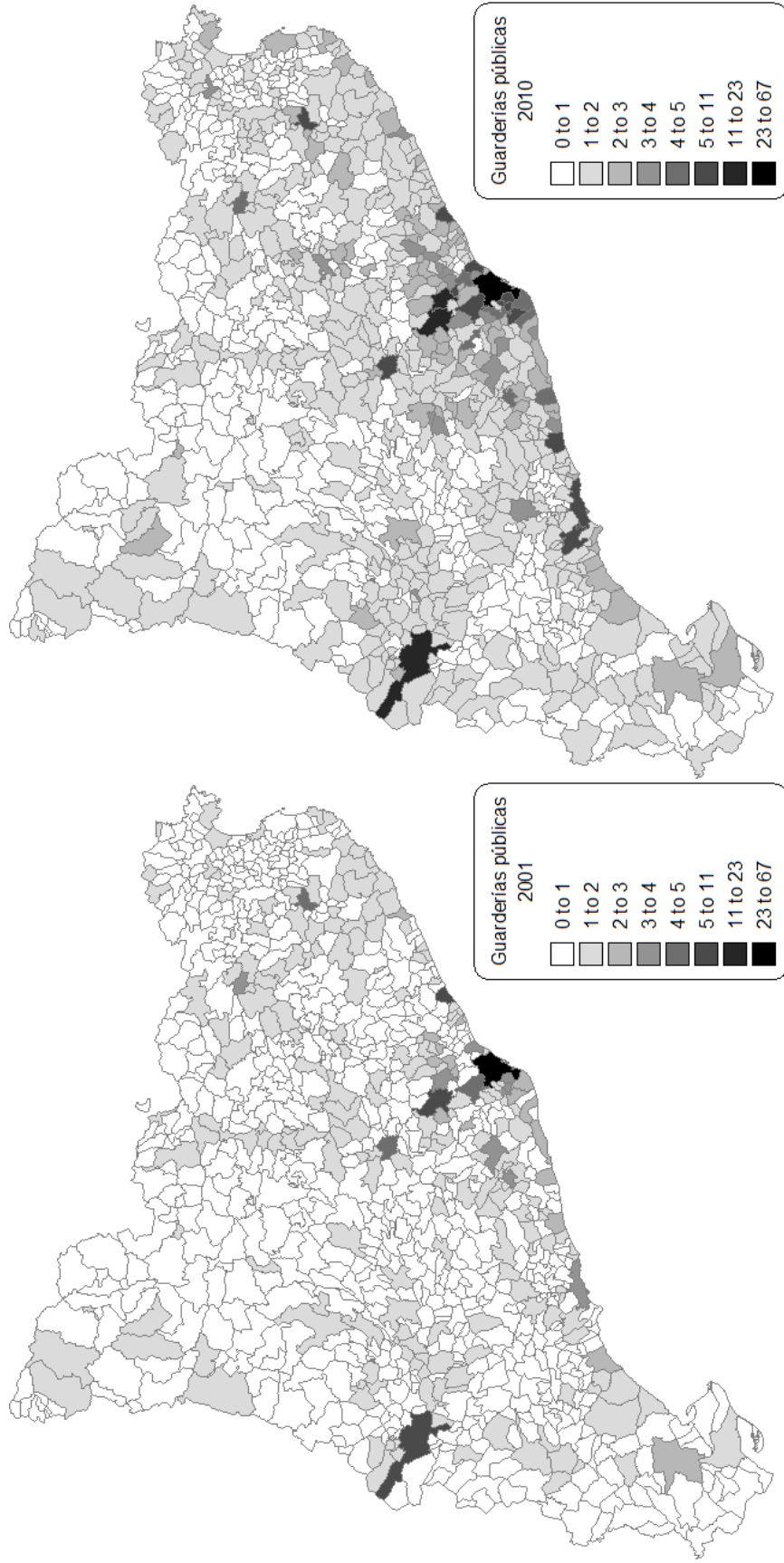
6. El cambio en la estructura y el entorno

Mapas 6.3: evolución territorial de las guarderías privadas 2001-2010



Fuente: BD2010

Mapas 6.4: evolución territorial de las guarderías públicas 2001-2010



Fuente: BD2010

El análisis territorial completa a la perfección el análisis estrictamente cuantitativo expuesto anteriormente. Los efectos territoriales de la expansión del servicio público de guarderías son evidentes. Si comparamos el mapa de 2001 con el de 2010 la primera impresión es clarísima: se produce en 10 años una extensión territorial de los centros públicos de 0-3 años que configura una repartición extremadamente homogénea sobre el territorio. En 2001 partimos de una situación que presenta lagunas muy evidentes, donde hay conjuntos de hasta siete u ocho municipios contiguos sin servicio público de guarderías<sup>301</sup>. Precisamente estas zonas son las que se colorean en 2010<sup>302</sup>. Se trata pues de una evolución institucional demasiado homogénea como para ser explicada exclusivamente a partir de una atomizada voluntad local. Y si analizamos los datos absolutos según los servicios territoriales del *Departament* nos encontramos una repartición de guarderías públicas prácticamente cartesiana:

Tabla 6.4: Creación de guarderías según Servicio Territorial

Servicio Territorial	Incremento guarderías públicas 2001-2010
Baix Llobregat	51
Barcelona (municipi)	22
Barcelona 2 (comarques)	35
Catalunya Central	74
Girona	63
Lleida	68
Maresme-Vallès Oriental	62
Tarragona	65
Terres de l'Ebre	21
Vallès Occidental	38
<b>Total</b>	<b>499</b>

Fuente: BD2010

Por otro lado, la evolución de las guarderías privadas es también muy evidente. En primer lugar, su distribución en 2001 responde a un criterio fundamental: la población.

<sup>301</sup> En 2001 las zonas “metropolitanas” de Barcelona, Lleida, Tarragona y Girona aparecen sin guarderías o con una presencia menor, por el oeste las comarcas del Pla d’Urgell, la Conca de Barberà, l’Alt Camp e incluso llegando al Garraf y el Baix Penedès presentan zonas blancas notables; en el centro y oeste, Osona, el Bages y el Vallès Oriental junto con el Pla de l’Estany, el Gironès y la Selva también presentan déficits evidentes.

<sup>302</sup> En 2010, las zonas metropolitanas, especialmente de Barcelona y Lleida, ven reforzada la posición pública, así como buena parte de las comarcas que acabo de señalar.

Como se observa, las guarderías privadas se concentran en los núcleos poblacionales más densos, en aquellos donde la masa crítica del censo 0-2 años permite garantizar que se cubrirán los costes del servicio y se podrá generar negocio<sup>303</sup>. El cambio con 2010 es muy notable. En números absolutos la pérdida es poco destacable, pero sin embargo el mapa de 2010 aparece mucho más claro que el de 2001. En efecto, las guarderías privadas desaparecen en aquellos municipios donde la guardería pública es competencia directa, al haber una masa crítica de usuarios mucho menor. Sin embargo, se refuerza o mantiene en las zonas densamente pobladas. Claramente la irrupción de la política de guarderías municipales desplaza al sector privado todavía de forma más evidente hacia las zonas pobladas, se da una extinción institucional en las zonas donde ambas instituciones entran en competencia directa. Sin embargo, no produce los mismos efectos en las zonas densamente pobladas donde parecen convivir sin demasiados problemas.

En conclusión, las guarderías privadas no desaparecen, pero sí que claramente se resitúan y reposicionan en el territorio. Las correlaciones apuntaban que el incremento poblacional hacía decrecer el número de guarderías privadas. Ahora se puede matizar que la correlación, en realidad, es una manifestación del cambio territorial<sup>304</sup>. Lo que las correlaciones indican, después de analizar los mapas, es que se crea una densa capa pública sobre las zonas menos pobladas y se refuerza el papel del sector público a costa del privado en los municipios con menor censo 0-2 años.

Para finalizar la sección dedicada a la creación de guarderías públicas como principal política intergubernamental, es posible concluir que no se trata en absoluto

---

<sup>303</sup> Se puede observar que, precisamente, los espacios más poblados con guarderías privadas (y con menos guarderías públicas) se corresponden en 2001 al área metropolitana de Barcelona y toda la costa del Garraf hasta Tarragona. La distribución por el resto de Cataluña, más allá de cubrir capitales de provincia y de comarca, es muy débil.

<sup>304</sup> Al desaparecer de los municipios de las zonas sin una masa crítica censal que se pueda compartir, o que permita sostener la presión de la doble titularidad, inmediatamente provoca un decremento en la correlación realizada a nivel municipal.

de una política municipal, o al menos que responda a la autonomía municipal. Como mucho se podría calificar de política “altamente municipalizada”. En efecto, en ningún caso el hecho de ostentar guarderías públicas de titularidad municipal implica una verdadera descentralización educativa. Sin duda es mucho más la expresión de una municipalización de la educación según la entiendo, que se construye a partir del concepto de “corresponsabilidad”, más que descentralización efectiva. Esta municipalización consiste en utilizar a los gobiernos locales más como agentes implementadores de políticas diseñadas –con ellos- pero por el centro político, que en verdaderos sujetos políticos autónomos en educación. Esta realidad puede implicar graves disfunciones que nacen del conjunto del diseño institucional previsto para el conjunto de los gobiernos locales.

La principal prueba de los problemas que puede generar una política como la de las guarderías de titularidad municipal es su actual situación de vulnerabilidad. Se ha visto que el diseño institucional configura el servicio como de titularidad local pero que éste depende en muy buena medida de la financiación del acuerdo político con el centro, y además depende completamente del centro político para su ejecución (normativa y condiciones de prestación). Pues bien, siendo un acuerdo político el de la financiación del servicio, muchos ayuntamientos están teniendo graves problemas para continuar con el servicio ante la bajada de la aportación de la Generalitat<sup>305</sup>. En este sentido, las principales competencias locales en las guarderías municipales se refieren a la adaptación de los criterios de admisión generales, si tienen la competencia traspasada, y a mejorar los mínimos establecidos normativamente por el *Departament* para la prestación del servicio. Huelga decir que, en la mayoría de los casos, la principal solución aportada desde los gobiernos locales ante la disminución de la aportación del centro político es subir la parte que pagan las familias, creando barreras todavía mayores de acceso al servicio.

---

<sup>305</sup> Para algunos ejemplos consultar las noticias en anexo.



El diseño del sistema permite a la Generalitat retraerse de la prestación del servicio sin más límite que la obligada colaboración –que no implica cuantía mínima-, puesto que no es obligatorio, no es universal y además es, de titularidad (y responsabilidad) municipal. Así, este aumento de capacidades educativas de los gobiernos locales también les condiciona, hasta el punto de poner el servicio en peligro si no recibe las ayudas necesarias. Además, el “regalo envenenado” lo es más si pensamos en términos de responsabilidad política y de *accountability*: el servicio es local y de la misma manera que permite al municipio mostrarse como activo en política educativa y en ayuda a las familias, cuando hay problemas, ante quien responden los gobiernos locales es ante sus constituyentes. Así, las dificultades de las guarderías municipales –derivadas o no de la configuración institucional del servicio- deben ser solucionadas en primera instancia por el gobierno local, que carga con esa responsabilidad desde que firma el convenio. Esta es una situación paradójica puesto que, como se ha visto, la decisión de ofrecer el servicio e implementar una guardería, en realidad, no es exclusivamente local sino más bien se trata de una “zanahoria” del centro político.

### **6.1.2. Las OME, una estructura local fundamental.**

Las oficinas municipales de escolarización (OME) son una política íntegramente desarrollada y pensada por el gobierno tripartito (2004-2010). Se trata de la creación a nivel municipal de estructuras de colaboración entre administraciones en una tarea tan compleja como la aplicación de los criterios de escolarización. Las OME se configuran como estructuras institucionales de competencia local donde los principales actores del municipio se encargan de discutir y decidir sobre las zonas de escolarización a nivel del territorio municipal y la aplicación de los baremos previstos en los decretos de matriculación para los centros públicos y sostenidos con fondos públicos. Así, se trata de una política que otorga un papel muy relevante y una capacidad de actuación notable a los gobiernos locales. El diseño institucional de esta estructura no ha variado

demasiado desde su creación en 2004, pero es interesante conocer su proceso de creación y consolidación.

La primera mención de esta estructura educativa municipal la encontramos en el primer Decreto de matriculación aprobado por el tripartito en 2004<sup>306</sup>. La finalidad de esta nueva estructura local se entendía bajo el prisma de la “corresponsabilidad”. En este primer Decreto se configuran como: “(..) *l’instrument de col·laboració entre l’ajuntament i el Departament d’Ensenyament en el procés d’escolarització de l’alumnat als centres docents finançats amb fons públics en l’àmbit del municipi corresponent*”<sup>307</sup>. Se trataba de aplicar los baremos del Decreto para los niveles de educación infantil, primaria y secundaria, procurando siempre la repartición equilibrada de los alumnos entre centros públicos y centros privados concertados.

Este modelo fue mejorado y depurado en 2007, también mediante el Decreto de matriculación que estuvo vigente hasta 2012<sup>308</sup>. Este Decreto precisa que tan sólo se podrán crear OMEs en aquellos municipios que tengan “*una oferta escolar diversificada*”, según consta en el artículo 20.1. Así que tan sólo en aquellos municipios que prestan más de un nivel y más de un centro público, o sufragado con fondos públicos, se puede crear una OME. A parte de este cambio, que no es menor, continúan prácticamente las mismas condiciones que en 2004.

Finalmente, el último eslabón en la institucionalización de las OMEs fue su inclusión, aunque indirecta, en la LEC de 2009. No existe una regulación específica de esta política, más allá de los Decreto comentados y el artículo 46.4 de la LEC, que recoge la posibilidad de crear, de mutuo acuerdo entre el gobierno local y el *Departament* las oficinas municipales de escolarización. Las OMEs se configuran como

---

<sup>306</sup> *Decret 252/2004, d’1 d’abril, pel qual s’estableix el procediment d’admissió de l’alumnat als centres docents en els ensenyaments sufragats amb fons públics*, Que preveía en los artículos 6.4 y 18 la creación de esta nueva estructura y derogaba el anterior decreto de 2001.

<sup>307</sup> En este primer decreto, las OME se debían establecer por convenio específico y estaban presididas por el alcalde, siendo el director del servicio territorial correspondiente el vicepresidente.

<sup>308</sup> *Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s’estableix el procediment d’admissió de l’alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics*.

una verdadera participación del municipio en la educación formal en un tema tan sensible como la distribución del alumnado. Es fundamental recordar que una de los principales debates en torno de la escolarización se da en los criterios de asignación de los estudiantes a los centros; además este es un tema de debate académico y político muy intenso (Benito y González, 2007; Bischoff, 2008; Bruquetas, Moreno, y Walliser, 2005; Catalunya.Síndic de Greuges, 2008; J. Henig, 2009; Hochschild y Scovronick, 2004; Holyoke et al., 2009; Jenkins, Micklewright, y Schnepf, 2008; Maroy y van Zanten, 2007; Sykes y Musterd, 2010). La distribución de los alumnos en los distintos centros es una de las mayores decisiones de política educativa, junto con los contenidos y las edades mínimas. La escolarización permite restringir o fomentar una determinada redistribución de las minorías (étnicas, económicas o sociales) y los alumnos con más dificultades<sup>309</sup>.

Es cierto que en el seno de las OMEs no se deciden ni los criterios de escolarización ni se restringen las condiciones de acceso, pero sin embargo se calcula y aplica el baremo correspondiente para cada alumno en la elección de centro<sup>310</sup>, según las prioridades establecidas por los padres. Pero además, y muy importante, se plantean las zonas de influencia de cada uno de los centros presentes en el municipio que es el instrumento que permite “romper” o modificar las distribuciones geográficas de la población. Específicamente, parte de la literatura sobre la reducción de desigualdades en materia educativa considera que *“els ajuntaments desenvolupen un paper clau a l’hora de reduir les desigualtats territorials i socials, de democratitzar i fer més accessible l’accés a l’educació”* (Albaigés, 2012:55).

---

<sup>309</sup> Así, la “ghetización” es la principal crítica que se efectúa en sistemas escolares muy dependientes de las entidades locales, como los USA; pero que también se puede dar en Estados centralizados como Francia donde las zonas más desfavorecidas, las *banlieues*, presentan altísimas tasas de concentración de estudiantes en dificultades y en riesgo de exclusión social debido a su distribución geográfica.

<sup>310</sup> En este sentido, aplicar el baremo puede convertirse en una tarea de implementación política muy relevante: los clásicos sobre estos temas advierten de la capacidad() de “cambiar “ o “reorientar” las decisiones políticas por parte de los *“street level bureaucrats”* y de los agentes implementadores (Charbonneau y Padioleau, 1980; B. D. Jones, 1995; Lascoumes, 1990; Peters y Pierre, 2001b; Pressman y Wildavsky, 1984).

Pues bien, durante el periodo estudiado se han firmado hasta 101 convenios de implementación de OMEs, pero tan sólo 64 municipios cuentan con este instrumento<sup>311</sup>. La concentración temporal de la estructura educativa es evidente. Después de una prueba piloto (2004 y 2005) y de la evaluación de los resultados ofrecidos, en 2007 se implementa la política de forma general: se consolidan los 36 municipios que firmaron en 2004 y 2005 y se incorporan los 28 restantes. Ni en 2009 ni en 2010 se firma ningún otro convenio de creación de OME, demostrando que la decisión de obtener esta estructura no sea del gobierno local. La siguiente tabla detalla los municipios implicados.

Tabla 6.5: municipios que firman convenios OME\*

2004	2005	2007	2008
Badalona	Amposta	Berga	Mollerussa
Banyoles	Gavà	Blanes	Salou
Cervera	Girona	Caldes de Montbui	Sant Andreu de la Barca
Figueres	Granollers	Cambrils	Torroella de Montgrí
Manlleu	Hospitalet de Llobregat, l	Canovelles	
Mataró	Igualada	Capellades	
Olot	Lloret de Mar	Cardedeu	
Reus	Masnou, el	Lleida	
Seu d'Urgell, la	Mollet del Vallès	Manresa	
Terrassa	Palafrugell	Martorell	
Vic	Prat de Llobregat, el	Premià de Mar	
Vilanova i la Geltrú	Roses	Rubí	
	Sabadell	Sant Adrià de Besòs	
	Salt	Sant Boi de Llobregat	
	Sant Cugat del Vallès	Sant Celoni	
	Sant Feliu de Llobregat	Sant Feliu de Codines	
	Sant Sadurní d'Anoia	Sant Feliu de Guixols	
	Sant Vicenç de Castellet	Sant Vicenç dels Horts	
	Santa Coloma de Gramenet	Sitges	
	Tarragona	Tona	
	Tàrrrega	Valls	
	Vendrell, el	Vilafranca del Penedès	
	Viladecans	Vilanova del Camí	
	Vila-seca	Vilanova del Vallès	

\*En gris, los municipios que firman la prueba piloto y repiten la firma de convenio en 2007.

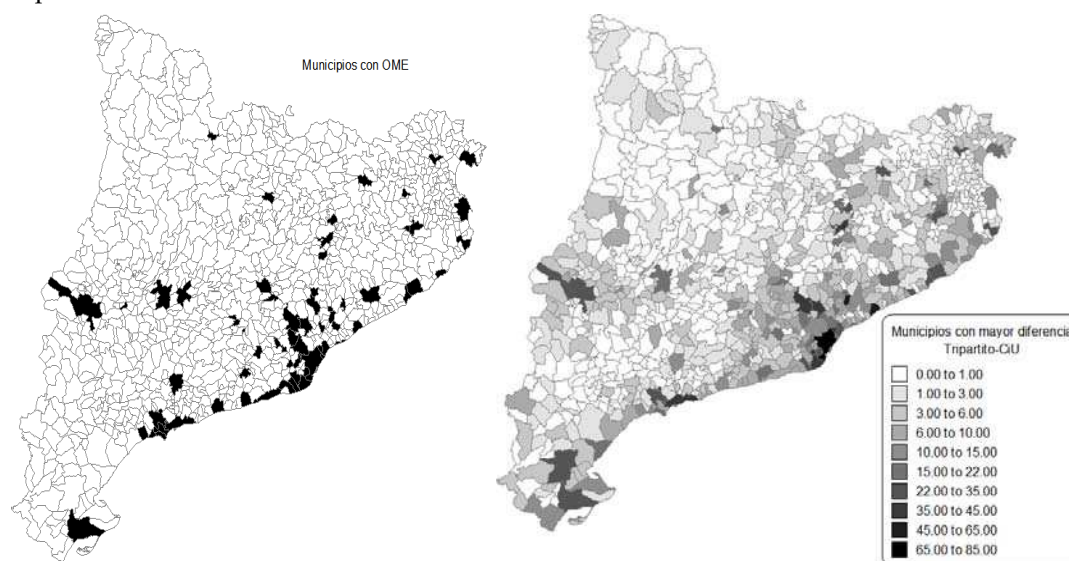
Fuente: BDCONV

Un análisis de los municipios que consiguen obtener OME ofrece algunos aspectos destacados. En primer lugar, Barcelona no está entre las firmantes, y ello se explica por la especial configuración institucional de la capital catalana: su OME es el propio

<sup>311</sup> Esto se explica porque se puso en marcha la política con algunos municipios piloto en 2004 y 2005. Concretamente, se trata de 12 en 2004 y 24 en 2005, que todos ellos vuelven a firmar en 2007, año que concentra el 60% del total de convenios OME firmados

*Consorti d'Educació de Barcelona*. En segundo lugar, los municipios que consiguen OME en los años 2004 y 2005 son los que han firmado más convenios comparativamente entre los dos periodos políticos<sup>312</sup>. No es aventurado considerar que se trata de los municipios que se han mostrado como *partenaires* destacados en el proceso y que se utilizan también como casos de experimentación. Además, los factores institucionales siguen pesando sobremanera puesto que 24 (25 si contamos Barcelona) de las 41 capitales de comarca obtienen esta estructura, y específicamente 18 lo hacen durante el periodo “experimental” de la política en 2004 y 2005. La distribución territorial de los municipios que consiguen OME y la de los municipios más conveniadores con el tripartito<sup>313</sup> es la que sigue:

Mapas 6.5: Distribución territorial de las OMEs y de los municipios más firmantes bajo el tripartito.



Fuente: BD2010

La distribución de las OME, en efecto, parece preconfigurar una voluntad de cooperación reforzada en algunos municipios muy concretos entre ambos niveles de

<sup>312</sup> Es decir, 25 de los municipios que figuran en gris en la anterior tabla, se encuentran entre los 40 más conveniadores durante el periodo 04-10 de gobierno tripartito.

<sup>313</sup> Este indicador los calculo restando del número de convenios firmados bajo el tripartito (04-10), el de convenios firmados bajo CiU (99-03) para cada municipio.

gobierno. Los municipios que obtienen la OME están entre los que mantienen una actividad relacional más intensa durante todo el periodo 04-10 en relación con la mantenida en el periodo 99-03. Como se puede observar en el mapa, prácticamente todos los municipios con OME son los más favorecidos y destacan especialmente algunos municipios que no son capital comarcal y que tampoco forman parte de ninguna área o región metropolitana de las cuatro capitales de provincia como Palafrugell, Roses, Torroella de Montgrí, Lloret de mar o Manlleu.

Así, pues uno de los principales efectos de firmar un convenio de implementación de OME es que permite conseguir una mayor cantidad de convenios *pro futuro*. En cierta manera se configura como un indicador “de acumulación” que facilita la firma posterior de convenios. Sin embargo, la implementación de una política como ésta debería tener otros efectos observables, en relación con algunos aspectos clave como la distribución de los alumnos y la concentración de extranjeros. Si es cierto que la participación del gobierno local en la distribución y zonificación del alumnado puede ser un factor decisivo en el aumento de la equidad en la distribución de los estudiantes, y que ésta puede tener efectos positivos sobre los resultados, es interesante observar el efecto que produce la institución OME.

Para analizar las diferencias entre municipios con OME y sin, propongo de nuevo un test de independencia de medias (t-test)<sup>314</sup>. En este caso, el criterio de demarcación de los grupos es la presencia o no de OME en el municipio, de forma que tendremos 64 municipios con presencia de la institución educativa local y los demás municipios que no la tienen. En relación con los indicadores para establecer si hay diferencia de medias entre los municipios que tienen OME y los que no la tienen, propongo hasta 7 indicadores: la concentración de los alumnos extranjeros en el sistema público y privado, la segregación escolar municipal y las tasas de graduación de secundaria.

---

<sup>314</sup> Está pensado para analizar dos grupos distintos, sometidos a distintas observaciones que guardan relación entre ellas (Field, 2009; Kellstedt y Whitten, 2009)

Asumo que estos indicadores son potencialmente explicativos que den cuenta de la actividad de las OME.

Los indicadores que propongo ofrecen una base de partida para la reflexión sobre el fenómeno estudiado. En el análisis de resultados educativos, ligados a reformas institucionales, es necesario disponer de datos estables para diversas generaciones de estudiantes. En el caso contrario, se pueden producir algunos sesgos importantes. En este sentido, con los 4-5 años de media de funcionamiento de las OMEs, no puedo garantizar que los resultados y las relaciones entre indicadores sean robustos, pero sí que me permiten apuntar elementos de debate y reflexión interesantes, que dan cuenta de la importancia de esta estructura educativa local.:

En relación con la concentración de estudiantes extranjeros en el municipio:

- *Concextrpub2010*: mide la concentración de alumnos extranjeros, entendidos como el porcentaje de alumnos no españoles y no miembros de la UE sobre el total de matriculados, en cada municipio para el total de centros públicos.
- *Concextrpriv2010*: mide la concentración de alumnos extranjeros, entendidos como el porcentaje de alumnos no españoles y no miembros de la UE sobre el total de matriculados, en cada municipio para el total de centros privados (si los hay).
- *Evolconcentrpubl0110*: mide la evolución de la concentración de alumnos extranjeros, entendidos como el porcentaje de alumnos no españoles y no miembros de la UE sobre el total de matriculados, en cada municipio para el total de centros públicos, considerad como una resta del porcentaje de 2010 del de 2001.
- *Evolconcentrpriv0110*: mide la evolución de la concentración de alumnos extranjeros, entendidos como el porcentaje de alumnos no españoles y no miembros de la UE sobre el total de matriculados, en cada municipio para el

total de centros privados, considerado como una resta del porcentaje de 2010 del de 2001.

- *Evolhutchens0110*: evolución del índice de Hutchens, de segregación escolar, como resta del índice de 2010 del de 2001. Este índice es el más comúnmente utilizado para medir el nivel de segregación escolar de extranjeros en cada uno de los países, regiones o en este caso municipios estudiados (Alegre Canosa y Ferrer-esteban, 2007; Benito y González, 2007; Catalunya.Síndic de Greuges, 2008). Este es un índice de raíz cuadrada basado en los parámetros del índice de disimilitud de Hutchens (Jenkins et al., 2008). Éste se expresa con la siguiente fórmula:

$$H = \sum_{i=1}^s \left[ \left( \frac{p_i}{P} \right) - \sqrt{\frac{p_i}{P} \cdot \frac{r_i}{R}} \right]$$

Aquí  $p_i$  y  $r_i$  son, respectivamente, el número de alumnos extranjeros (no españoles y de fuera de la UE) y el resto de alumnos del centro.  $P$  y  $R$  son el número total de estudiantes de cada grupo (extranjeros y el resto del alumnado) del conjunto de centros municipales. El índice municipal se determina como la media de los índices Hutchens de todos y cada uno de los distintos centros educativos (si hay más de uno). Los valores posibles van desde de 0 (donde la proporción de los grupos de alumnos en cada centro es exactamente el mismo que su proporción total en el ámbito municipal) hasta 1 (el nivel máximo de segregación). Así Hutchens se puede interpretar como la falta de igualdad distributiva de cada municipio.

En relación con los resultados educativos:

- *gradESO2006*: porcentaje de alumnos que consiguen graduarse de ESO respecto del total de alumnos matriculados en el último curso para 2006.
- *gradESO2010*: porcentaje de alumnos que consiguen graduarse de ESO respecto del total de alumnos matriculados en el último curso para 2010.



## Bloque 2. Interdependencias institucionales

- *evolgradESO0610*: evolución del porcentaje de graduados ESO calculado como la resta del porcentaje de graduados de 2010, de los graduados de 2006.

Además, agrego el indicador de población en 2010 (*pob2010*), como elemento de referencia. Una vez detallados los indicadores, es importante especificar que los basados en la evolución temporal de los valores pretenden matizar el posible efecto de generación que comentaba. Sin ser la medida más acurada, ofrecen una perspectiva longitudinal del indicador que puede contrarrestar en algo el hecho de que los alumnos estudiados no se han sometido al mismo marco institucional. Sin embargo, si bien es cierto que el efecto generacional puede complicar el análisis de los hipotéticos efectos, lo que sí se puede determinar con claridad es la distinta caracterización de los municipios en función de de la obtención o no de OME. Es decir, el test de independencia de medias caracteriza como son un grupo de municipios y como es el otro. Así, concretamente el test de independencia de medias queda como sigue:

Tabla 6.6: Independencia de medias para municipios en función de la existencia de OME.

Indicador	OME	N	Std.		Std. Error
			Mean	Deviation	Mean
<i>evolhutchens0110</i>	No	178	-,015934	,1389859	,0104174
	Sí	63	-,061803	,1078687	,0135902
<i>concestrpub2010</i>	No	178	13,4547	8,25385	,61865
	Sí	63	19,2459	8,67150	1,09251
<i>concestrpriv2010</i>	No	178	2,8379	5,39776	,40458
	Sí	63	7,2966	5,65525	,71249
<i>gradESO2010</i>	No	178	83,60073	8,424214	,631422
	Sí	63	81,13921	6,269698	,789908
<i>gradESO2006</i>	No	178	70,36871	25,867420	1,938845
	Sí	63	76,13771	11,497659	1,448569
<i>pob2010</i>	No	178	19467,5562	121085,47966	9075,74041
	Sí	63	52217,8730	55965,94527	7051,04634
<i>evolconcestrpubl0110</i>	No	178	9,335829	6,8593486	,5141299
	Sí	63	13,542370	6,2108295	,7824910
<i>evolconcestrpriv0110</i>	No	178	1,991428	4,9850915	,3736484
	Sí	63	5,700904	4,7043266	,5926894
<i>evolgradESO0610</i>	No	178	13,2320	25,90407	1,94159
	Sí	63	5,0015	11,74732	1,48002

6. El cambio en la estructura y el entorno

		Independent Samples Test											
		Levene's Test for Equality of Variances					t-test for Equality of Means					95% Confidence Interval of the Difference	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper			
<b>evolhutchens0110</b>	Equal variances assumed	4,555	,034	2,377	239	,018	,0458684	,0192956	,0078573	,0838794			
	Equal variances not assumed			2,679	139,407	,008	,0458684	,0171235	,0120129	,0797238			
<b>conceptrpub2010</b>	Equal variances assumed	,330	,566	-4,723	239	,000	-5,79120	1,22618	-8,20669	-3,37570			
	Equal variances not assumed			-4,613	104,378	,000	-5,79120	1,25551	-8,28081	-3,30158			
<b>conceptrpriv2010</b>	Equal variances assumed	2,218	,138	-5,565	239	,000	-4,45870	,80126	-6,03714	-2,88026			
	Equal variances not assumed			-5,442	104,618	,000	-4,45870	,81935	-6,08339	-2,83401			
<b>gradESO2010</b>	Equal variances assumed	5,280	,022	2,120	239	,035	2,461521	1,161319	,173792	4,749249			
	Equal variances not assumed			2,434	145,709	,016	2,461521	1,011260	,462888	4,460154			
<b>gradESO2006</b>	Equal variances assumed	19,127	,000	-1,710	239	,089	-5,769000	3,374422	-12,416406	,878406			
	Equal variances not assumed			-2,384	227,439	,018	-5,769000	2,420222	-10,537923	-1,000077			
<b>pob2010</b>	Equal variances assumed	1,445	,230	-2,068	239	,040	-32750,31684	15837,18907	-63948,61965	-1552,01402			
	Equal variances not assumed			-2,850	223,107	,005	-32750,31684	11492,88121	-55398,80695	-10101,82672			
<b>evolconcentrpubl0110</b>	Equal variances assumed	1,268	,261	-4,285	239	,000	-4,2065409	,9817891	-6,1406058	-2,2724759			
	Equal variances not assumed			-4,493	119,298	,000	-4,2065409	,9362808	-6,0604227	-2,3526591			
<b>evolconcentrpriv0110</b>	Equal variances assumed	1,811	,180	-5,150	239	,000	-3,7094759	,7203533	-5,1285284	-2,2904235			
	Equal variances not assumed			-5,294	114,728	,000	-3,7094759	,7006382	-5,0973404	-2,3216115			
<b>evolgradESO0610</b>	Equal variances assumed	18,692	,000	2,432	239	,016	8,23052	3,38368	1,56488	14,89616			
	Equal variances not assumed			3,371	225,297	,001	8,23052	2,44136	3,41970	13,04134			

Fuente: BD2010

Del análisis de las tablas anteriores se constata que los datos son potencialmente reveladores de una intencionalidad clara en la implementación de las OME en un municipio. Es decir, las OMEs no están presentes en municipios “al azar”, sino que responden a entes locales con unas características muy determinadas. En este sentido, si la capacidad de conseguir una OME fuera realmente bidireccional, expresando una genuina voluntad local acordada con el centro político, sería esperable una mayor heterogeneidad de los municipios y, por lo tanto, una relativa igualdad de los grupos (OME sí contra OME no). Si realmente la política de las OMEs dibujara una verdadera negociación de los gobiernos locales con el centro político esperaríamos grupos parecidos; por el contrario, si es el centro el que decide donde se implantan las OMEs, sería posible encontrar diferencias entre los grupos.

En este sentido, la primera tabla no es más que un resumen descriptivo de los valores medios y las desviaciones estándar que toman cada indicador en los 241 municipios<sup>315</sup>. La segunda tabla es donde se encuentra el análisis de independencia de medias propiamente dicho y el test de Levene<sup>316</sup>. Cuando el estadístico de Levene toma un p valor  $\geq 0.5$  (de significación estadística) indica que se puede asumir el supuesto de igualdad de las varianzas de las dos muestras. La única precaución del análisis es que la significación del t-test varía en función de si podemos asumir la diferencia de varianzas de Levene o no: si podemos asumir la diferencia (Sig.  $\leq 0.5$ ) debemos interpretar la significación del t-test de la fila “*Equal variances not assumed*”; por el contrario, si no podemos asumir diferencias en la varianza debemos interpretar el valor t-test de la fila “*Equal variances assumed*”. De entrada, encontramos 4 indicadores que, según el test de Levene, tienen varianzas distintas en los dos grupos: la evolución del índice de segregación de Hutchens (IH), la tasa de graduados y la evolución de los

---

<sup>315</sup> Son 241 municipios porque al incluir indicadores de resultado (tasas de graduación en la ESO) tan sólo puedo utilizar los municipios que tengan centros de secundaria.

<sup>316</sup> El test de Levene está relacionado con el t-test puesto que un resultado significativo indica que las varianzas de los grupos son diferentes. Este test ofrece un indicio sobre las diferencias de las medias de los grupos, pero que se puede complementar con el t-test, que también calcula dividiendo la diferencia media por el error estándar de la distribución de las diferencias (Field, 2009)

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

graduados. Sin embargo, prácticamente todos los indicadores del t-test son significativos. Estos cuatro indicadores son significativos tanto para el test de Levene como el t-test y ofrecen resultados interesantes. En primer lugar, existe una diferencia significativa en la evolución del IH a favor de los municipios que tiene OME; es decir, los municipios donde el gobierno local tiene más capacidad de incidencia en la repartición de los alumnos decremento del IH es significativamente más importante y distinta. En los municipios OME el IH decrece de media  $-0.6183$ , mentas que en los municipios que no tienen OME el IH decrece de media en sólo  $-0.1593$ . Este es un dato muy relevante puesto que parece confirmar que la participación de los gobiernos locales en la repartición de alumnado ayuda a disminuir el índice de segregación de forma más acusada, mejorando la repartición equitativa entre extranjeros y nacionales. Además, este indicador es robusto puesto que es significativo tanto para el test de Levene como para el t-test (0.008), indicando claramente que las diferencias entre grupos son lo suficientemente importantes como para ser criterio de demarcación a tener en cuenta entre ambos. Los municipios OME presentan una tendencia a disminuir la segregación mucho más acusada que los que no tienen<sup>317</sup>, y sin duda este dato refuerza muy positivamente la adecuación de la política implementada con los resultados obtenidos hasta el momento.

En segundo lugar, los otros tres indicadores que son significativos según el test de Levene son: la tasa de graduados en 2006 (*gradESO2006*), en 2010 (*gradESO2010*) y su evolución (*evolgradESO0610*). Los tres indicadores de resultado tienen varianzas distintas y además son significativos en el t-test. De entrada, los resultados son algo contra intuitivos puesto que los municipios con OME parten de una tasa de graduación media mayor en 2006 que los que no tienen OME: 76,13% de graduados con OME contra 70,36% de los que no tienen. Sin embargo, en 2010 los datos se invierten y los municipios sin OME obtienen de media un 83% de aprobados contra un 81% de los municipios con OME. Este dato es explicable en parte por la evolución en 2010 de

---

<sup>317</sup> De media, un decremento de  $-0.06$  es exactamente un 6% en un índice que tiene como valor mínimo 0 y máximo 1.

nuevos municipios con nuevos institutos que probablemente impulsen la media positivamente. Sin embargo, los municipios que sí son los mismos son los que contienen OME y en este sentido la mejora educativa también es palpable, concretamente un 5% respecto un 13% que refleja el indicador *evolgradESO0610*. Las diferencias en este caso también son significativas (.016, .018 y .001, respectivamente) y ello nos dibuja unos municipios con OME que crecen menos en la graduación de sus estudiantes que los que no tienen OME. Estos resultados ofrecen municipios con OME que obtienen peores resultados en la graduación de secundaria a medida que se avanza en el tiempo y ello no parece un buen indicador del rendimiento institucional de estas oficinas municipales.

Finalmente, los cinco restantes indicadores no permiten asumir la hipótesis de que las varianzas son significativas según el Test de Levene, pero todos ellos son significativos en términos de t-test. Ello significa que se debe analizar la fila de "*Equal variances assumed*" y establecer que la concentración de alumnos extranjeros en municipios con OME es significativamente superior a los que no tienen OME, tanto en centros públicos como privados<sup>318</sup> y que, además, la evolución de las concentraciones en el tiempo tampoco es favorable para los municipios con OME. Estos datos tampoco parecen corroborar el efecto esperado de la institución OME, que otorga en teoría mayor capacidad de actuación sobre la distribución del alumnado, sobre los resultados en la concentración de extranjeros. Los municipios con OME deberían obtener mejores tasas de concentración del alumnado extranjero. El último indicador, el de población, acaba de configurar que efectivamente los grupos son distintos también en el tamaño poblacional. De media los municipios con OME son municipios de 52217 habitantes, mientras que los que no tienen OME están poblados de media con 19467 habitantes.

Entonces, ¿cómo se pueden interpretar estos resultados algo contradictorios? Por un lado se observa que existen diferencias significativas en todos los indicadores

---

<sup>318</sup> 19.24% contra 13.45% y 7.29% contra 2.83%, respectivamente.

propuestos, que pretenden analizar los efectos de la implementación de las OMES en los municipios en relación con algunos de los problemas sobre los que estas instituciones pretenden actuar. Sin embargo, los resultados esperados, esto es una mejora de los indicadores en los municipios OME, tan sólo se producen en el IH, mostrando mejores resultados para los demás indicadores en los municipios sin OME.

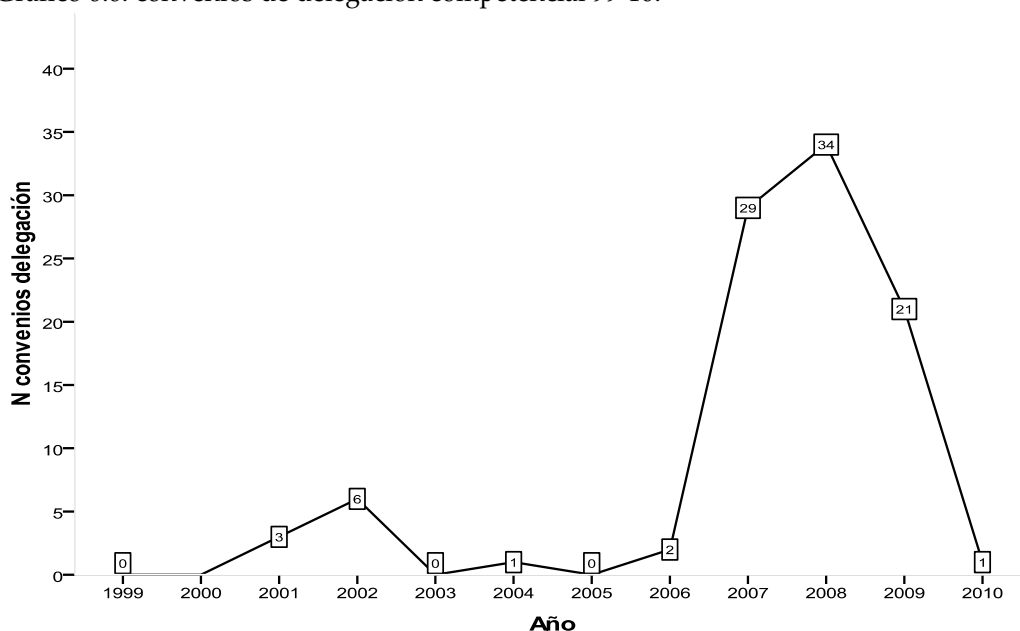
Ya he anticipado que este análisis no es el más apropiado para captar los efectos, pero sí lo es para la caracterización de los municipios. Pues bien, lo que constatan claramente estos estadísticos es que la elección de los municipios donde hay OME no es ni casual ni azarosa. Existe OME en municipios grandes, con grandes concentraciones de inmigrantes y que tienen unos niveles de graduación algo inferiores al resto de municipios.

A la vista de los datos anteriores, es fácil argumentar que la implementación de las OMES responde a criterios muy claros establecidos por el centro político: la ventana de oportunidad para la firma del convenio no se mantiene abierta desde el inicio del programa, sino que se firman los convenios concentrados en tres años (2004, 2005 y 2007), se utilizan algunos municipios como prueba piloto de la política, se privilegian municipios medianos-grandes y grandes, capitales de comarca y con % de extranjeros elevados en el sistema educativo. Correlativamente, los municipios más pequeños y con menos concentración de inmigrantes no consiguen obtener esta institución de corresponsabilidad educativa tan importante. La conclusión no puede ser otra: el proceso de cambio institucional y capacitación educativa municipal que representan las OMES está claramente dirigido, pilotado y ejecutado por el *Departament d'Ensenyament*. Los municipios tan sólo deciden si crean la institución en el momento en que se lo propone el centro político y los criterios de implementación los marca el *Departament*. El instrumento convenio es sólo, para este caso, la ratificación de unas condiciones previamente pactadas; es tan sólo la expresión de un contrato de adhesión con todas las condiciones impuestas y que se ofrece a un número limitado de municipios –al menos por el momento-.

**6.1.3. La descentralización competencial, o el papel del gobierno local.**

En este apartado me centro en los convenios que representan una descentralización competencial legal. Es decir, los convenios que suscriben un acuerdo político para traspasar competencias claras y determinadas del centro político a los gobiernos locales. Asumo que estos convenios son, en puridad, los únicos que realmente permiten utilizar el término descentralización como se utiliza de forma mayoritaria por la doctrina y la academia. Como se ha visto es la tercera política de creación de estructura educativa en importancia. Concretamente su distribución temporal se comporta como sigue:

Gráfico 6.6: convenios de delegación competencial 99-10.



Fuente: BDCONV

Su distribución temporal permite llegar a algunas conclusiones: la delegación competencial hacia los gobiernos locales ha sido una política prácticamente ausente de la agenda intergubernamental: en hasta en cuatro años no se firma ni un convenio y se firma tan sólo uno en 2004 y 2010. Además, es una política que se concentra claramente entre los años 2007 y 2009 (se firman el 86.5% de los convenios de delegación en estos

tres años, un total de 84). Esto no son más que indicadores de que es el centro quien decide el momento y la oportunidad política de implementar la política de delegación competencial. A pesar de que la normativa y algunos corrientes académicos consideran que es un proceso abierto y creciente, lo cierto es que, legalmente, sólo se pueden delegar competencias mediante un instrumento de cooperación como el convenio o el consorcio (el caso de Barcelona)<sup>319</sup>. En este sentido, es importante determinar si la escasa firma de convenios de delegación se ha producido por la existencia de un marco legal especialmente restrictivo. En efecto, la capacidad de delegar competencias a los entes locales es una posibilidad genérica establecida en las leyes (catalana y española) que regulan la configuración de los gobiernos locales y la cooperación entre ambos niveles de gobierno<sup>320</sup>. Sin embargo, el artículo 7.3 de la misma ley establece que la delegación puede prever la inclusión de técnicas de dirección y control de oportunidad, rebajando considerablemente la capacidad teórica de la delegación<sup>321</sup>. Además el artículo 9.2 de la ley catalana establece: *“La Generalitat pot delegar competències en els ens locals i atribuir-los la gestió ordinària dels serveis propis de l’Administració de la Generalitat, en els termes establerts per aquesta Llei”*, la cual cosa parece configurar una capacidad ilimitada de delegación<sup>322</sup>.

Específicamente, los artículos 70 y 71 de la Ley catalana permiten delegar competencias en materia de “educación” a los gobiernos locales, sin más especificaciones o restricciones. Por ello es necesario acudir a las leyes sectoriales para asegurarnos de que la delegación es, efectivamente tan amplia. En primer lugar, la

---

<sup>319</sup> Obviamente también se puede delegar por vía legislativa, extremo que no se ha producido.

<sup>320</sup> Tanto la ley catalana como la Ley de Bases prevén la delegación competencial, y uno de los principales métodos de cooperación es la firma de convenios como expresión del acuerdo político alcanzado. Concretamente, el artículo 27 de la Ley de Bases del Estado.

<sup>321</sup> Concretamente: *“Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local”*.

<sup>322</sup> Sin embargo, el artículo 137.2 precisa que *“La delegació o l’assignació és general. No obstant això, pot ésser específica per a un o diversos ens per motius de capacitat econòmica i de gestió, pel nombre d’habitants, per la naturalesa o les característiques del servei, o si hi concorren altres circumstàncies objectives que ho justifiquen”*. Es decir, que el centro político puede determinar unos entes locales en concreto y descartar otros.



LEC, establece en su artículo 159<sup>323</sup> las competencias de los gobiernos locales y tan sólo prevé la delegación de competencias en tres tipos de formación no obligatoria: guarderías, arte y adultos. Con todo ello, la normativa tan sólo ha especificado la posibilidad para un sector formativo de los tres comentados: las guarderías. Específicamente, el ya citado decreto de 2006 de regulación del primer ciclo de infantil, en su artículo 20.1, establecía que son susceptibles de ser delegadas hasta tres materias distintas y complementarias del servicio de guardería:

*“a) Les relacionades amb el procés de preinscripció i admissió d’infants als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics.*

*b) Les relacionades amb la resolució dels expedients d’autorització, de cessament d’activitats, de modificació de l’autorització i de revocació de l’autorització de les llars d’infants privades.*

*c) Les relacionades amb els consells de participació de les llars d’infants”.*

En este punto es importante resaltar que tan sólo se ha desarrollado intensamente la delegación en relación con la matriculación y preinscripción, así como los consejos de participación. De los 97 convenios firmados hasta 2010, 73 se refieren a la delegación de competencias relacionadas con el proceso de preinscripción y admisión de alumnos en las guarderías sufragadas con fondos públicos. La siguiente tabla especifica los convenios de delegación y su objeto:

Tabla 6.7: detalle de los objetos de los convenios de delegación.

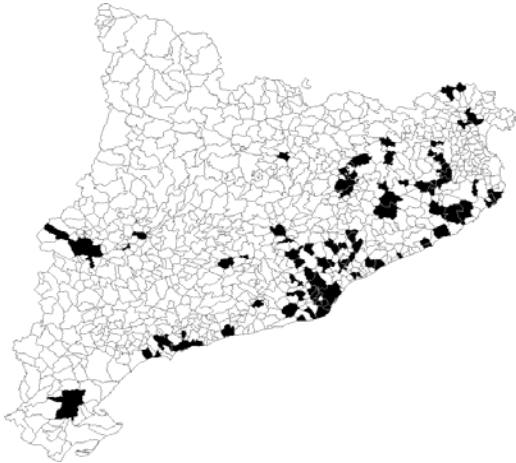
<b>Objeto</b>	<b>N</b>
Preinscripción y admisión en guarderías	73
Preinscripción, admisión y consejo de participación en guarderías	4
Consejos de participación en guarderías	17
Delegación de todas las competencias al Consorcio de Educación de Barcelona	2
Traspaso de centros y su titularidad de la Diputación de Barcelona al Ayuntamiento de Bcn.	1
<b>Total</b>	<b>97</b>

Fuente: BDCONV

<sup>323</sup> Concretamente en el 159.4: “A petició dels ens locals, i d’acord amb la programació educativa, es poden delegar competències per a crear, organitzar i gestionar centres públics que imparteixin el primer cicle d’educació infantil, ensenyaments artístics o educació d’adults”.

Así pues, a primera vista parece que tan sólo la competencia de prescripción y admisión ha sido delegada hacia los gobiernos locales con cierta asiduidad, siendo las demás opciones marginales. Pero, ¿Quiénes son estos municipios? Una vez más el hecho de que tan sólo 88 municipios hayan firmado al menos un convenio de descentralización apunta hacia un patrón de control o dirección. Si no lo hubiera, sería esperable que alguno más de 88 de los 619 municipios que tienen al menos una guardería pública en 2010, podrían estar potencialmente interesados en obtener esas competencias. En realidad, se trata de una política que se configura como una alternativa, o un complemento, a las OMES. De hecho, de los 88 municipios que obtienen la delegación de alguna competencia, tan sólo 33 tienen también OME. La distribución territorial de los municipios que en algún momento han firmado un convenio de delegación queda como sigue:

Mapa 6.6: municipios con al menos un convenio de descentralización



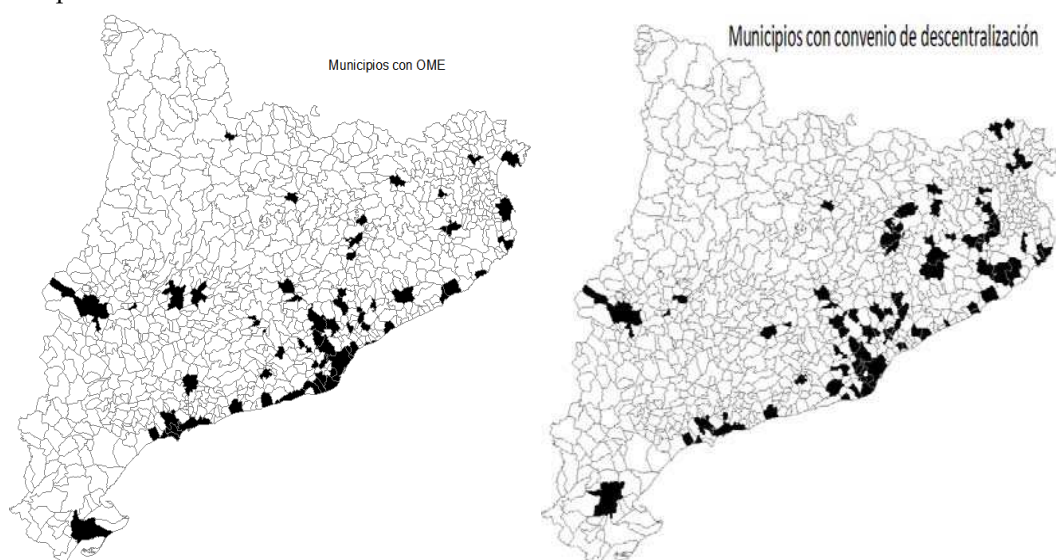
Fuente: BDCONV

La distribución territorial de estas delegaciones de competencias confirma algunos aspectos. Estos convenios tienen una distribución territorial algo distinta a las demás políticas estudiadas: hay un vacío notable en las provincias de Lleida y Tarragona, especialmente en la primera, mientras que tienen una presencia notable en Girona. Hasta este momento se había dado como habitual el comportamiento de repartir, de

forma más o menos homogénea, las decisiones políticas sobre el territorio. Por otro lado, esta distribución dibuja con cierta precisión parte de las principales áreas educativas en número de matriculados

Analizando con detalle, se puede comprobar que de hecho se comporta como una distribución complementaria a la de las OMEs, y de sus áreas de influencia, especialmente en la provincia de Girona. Si se analiza con precisión se puede observar como municipios con guarderías cercanos o contiguos a los municipios con OME<sup>324</sup> consiguen delegaciones de competencias en guarderías.

Mapas 6.7: comparativa municipios con OME y con convenios de delegación de competencias.



Fuente: BD2010

Efectivamente, la distribución territorial parece configurar estos convenios de descentralización en parte como “supletorios” para aquellos municipios que por talla, condiciones escolares o socio-demográficas, o centralidad institucional no obtienen OME. Además permiten “completar” las áreas donde hay más alumnos matriculados.

---

<sup>324</sup> Es especialmente destacada toda la zona que conforman los municipios colindantes con Girona que no tienen OME pero consiguen descentralización de competencias: Bescanó, Aiguaviva, Celra, Sant Julià de Ramis, Cornellà de Terri... o de la corona metropolitana de Barcelona: Begues, Castelldefels, Cervelló, Molins de Rei, Argentona...

Es cierto también que hay algunos municipios que consiguen ambos recursos, y éstos se pueden englobar entre los municipios que más convenios firman bajo el tripartito (mapa 6.5).

De hecho, si se buscan otras explicaciones, algo más precisas en términos empíricos, sería interesante observar que los municipios que firman convenios de delegación<sup>325</sup>: se trata de municipios medianos-grandes, que han visto muy favorecida su situación respecto de la obtención de guarderías y que han firmado de media muchos más convenios bajo el gobierno tripartito que bajo el gobierno de CiU.

La siguiente tabla caracteriza perfectamente estos municipios. Se trata de municipios medianos y medianos-grandes en términos de población (*pob2010*: 10732 habitantes de media), que convenían mucho más durante el gobierno del tripartito (de media 3,01 convenios con CiU –*convciu*- y 10,12 con el tripartito –*convtrip*-), que tienen un aumento sensible en el número de guarderías públicas y un decremento modesto de las privadas (*aumeguardpub* y *aumeguardpriv*) y donde el porcentaje de centros públicos presentes en el municipio es muy relevante (de media un 83.56% de centros son públicos en estos municipios). El dibujo, pues, responde a gobiernos locales que no tienen la capacidad de dar un salto tan importante como es la OME, pero que se configuran como importantes en su ámbito territorial y que presentan una tasa de publicidad del sistema educativo local muy grande.

Tabla 6.8: descriptivos de indicadores clave para municipios con delegación competencial.

	<i>pob2010</i>	<i>convciu</i>	<i>convtrip</i>	<i>aumeguardpub</i>	<i>aumeguardpriv</i>	<i>relacipub2010</i>
N Valid	54	54	54	54	54	54
Missing	0	0	0	0	0	0
Media	10732,33	3,01	10,1296	,8889	-,0926	,8356
Mediana	6497,50	1	7	1	0	1
Desviación est	14899,86	4,06778	8,33960	,83929	,83029	,24805
Mínimo	461	,00	2,00	,00	-3,00	,25
Máximo	87240	16,00	48,00	4,00	2,00	1,00

Fuente: BD2010

<sup>325</sup> A efectos de evitar desviaciones estadísticas y caracterizar realmente los municipios que firman delegación pero no OME, excluyo del análisis los municipios que tienen OME y Barcelona.

Asumo que la principal explicación del desarrollo de la descentralización es realmente de reequilibrio y compensación territorial, y que se otorga por el centro político para aquellos municipios que se configuran institucionalmente un paso por detrás de otros en términos de población y capacidades educativas. Además, se trata de una descentralización competencial muy limitada y de un alcance político y económico relativamente menor, que difícilmente puede implicar grandes desigualdades territoriales<sup>326</sup>

## 6.2 El soporte a la estructura educativa local

Los convenios de soporte a la estructura educativa no están codificados bajo el tema de “creación de estructura educativa”, puesto que son, precisamente, acuerdos que se dirigen a complementar y mejorar las estructuras educativas existentes y radicadas en territorio municipal. Los convenios de soporte son los más firmados en los doce años de estudio (2922, un 48%). Se trata de convenios íntimamente relacionados con las estructuras que se encuentran implementadas y están en marcha, y en ningún caso establecen nuevas políticas ni crean nueva estructura educativa. Esta es una realidad muy poco estudiada, y tan sólo existe un esbozo de su distribución y desarrollo en el Panel de Políticas educativas de la *Fundació Pi-Sunyer*<sup>327</sup>.

---

<sup>326</sup> Uno de los principales riesgos de la descentralización educativa es la aparición de desigualdades territoriales debido a las desiguales capacidades de las unidades de gobierno, pero es precisamente también uno de los elementos que fomentan la competitividad entre territorios (Albaigés, 2012; Feltenius, 2007; Patrinos y Ariasingam, 1997; Segal y Jay, 1997; Welsh y McGinn, 1999)

<sup>327</sup> Sin embargo, el panel sólo recoge datos para una muestra de municipios (los más poblados) y tan sólo pregunta por los convenios en vigor, perdiendo el efecto acumulativo de la relación y su evolución en el tiempo. El hecho de que se recojan los municipios más poblados probablemente lleva a algunas sesgos en la interpretación de la actividad convenial de los gobiernos locales, como por ejemplo considerar que “la mayoría de convenis està relacionada amb el sosteniment de centres públics (94.4%), (...) o amb la creació de programes socioeducatius (71.9%), com ara diversificació curricular, PQPI o acompanyament a l’escolaritat” (Albaigés, 2012) 63. Como se verá, esta distribución es aproximadamente correcta si se tienen en cuenta tan sólo algunos municipios, pero es muy matizable si se analiza el conjunto de municipios que han firmado convenios.

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

En este sentido, los convenios clasificados como de soporte a la estructura son claramente acuerdos que reflejan la colaboración entre niveles de gobierno en sentido estricto. Éstos se utilizan exclusivamente para complementar, ampliar o financiar recursos existentes, de titularidad local o no. Se puede llegar a considerar que son decisiones políticas pero también que lo son prácticamente administrativas, puesto que una vez tomada la decisión de implementar una estructura, ésta necesita de un cierto mantenimiento, o ampliación, en función generalmente del comportamiento de la población escolar. Es decir, si bien la decisión de lanzar programas de ampliación de plazas en una escuela de música, en guarderías o en las escuelas de arte, o de financiar obras en centros municipales, son decisiones “políticas”, los criterios de asignación posteriores son básicamente administrativos: jamás se ampliarán plazas de guardería en el municipio donde se cubre la ratio mínima establecida si es el centro político quien las financia, o no se ampliará el centro de titularidad local si no se tiene la convicción de que hay masa crítica para cubrir la oferta.

Para detallar con más precisión la naturaleza y objeto de la colaboración he dividido el tema en 2 subtemas principales y 15 ítems que permiten aprehender la complejidad y diversidad de esta actividad colaborativa. En primer lugar diferencio entre los convenios que son directamente soporte de la estructura educativa de ámbito local (ampliación de plazas de guarderías, de escuelas de música, financiación de OMEs, obras en centros de titularidad local...), de los convenios de soporte a estructuras no locales (ayudas al mantenimiento de centros de titularidad del *Departament*, financiación para servicios educativos...). En segundo lugar, los 2 subtemas están a su vez divididos en 15 ítems que permiten detallar el análisis en función de las necesidades de cada momento. Concretamente el tema 3 se subdivide así:

Tabla 6.9: Detalle del tema 3

Tema	Subcódigo	Política
Soporte estructura local	31	Obras/financiación en centros educativos de competencia municipal
	32	ampliación y/o financiación de plazas en guarderías
	34	ampliación y/o financiación de plazas en escuelas de música
	341	ampliación y/o financiación de plazas en conservatorios de grado medio
	35	ampliación y/o financiación de plazas en escuelas de arte
	36	ampliación de plazas en escuelas de danza
	393	financiación o creación de campos de aprendizaje
	394	financiación oficinas municipales de escolarización (OME)
	395	financiación / ampliación formación de adultos
Soporte estructura no local	39	reconocimiento oficial de títulos y estudios
	37	financiación suplementaria de centros educativos generales
	38	cesión de uso de espacios y medios para servicios educativos
	381	cesión de uso de espacios y medios para formaciones de grado medio
	391	creación de centros de titularidad no municipal (incluye EOI)
	392	cesión de espacios, obras, ampliación de plazas en centros educativos de competencia no municipal CEIPs

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar procede una descripción longitudinal. La distribución en números absolutos de los convenios de soporte queda como sigue:

Tabla 6.10: distribución de los convenios de soporte estructura según subtema.

Subcódigo	31	32	34	35	36	37	38	39	341	381	391	392	393	394	395	Total
Total	14	1376	493	37	6	36	98	15	48	7	13	742	22	12	3	2922
%	0,47	47,09	16,87	1,27	0,21	1,23	3,35	0,51	1,64	0,24	0,44	25,39	0,75	0,41	0,10	1

Fuente: BDCONV

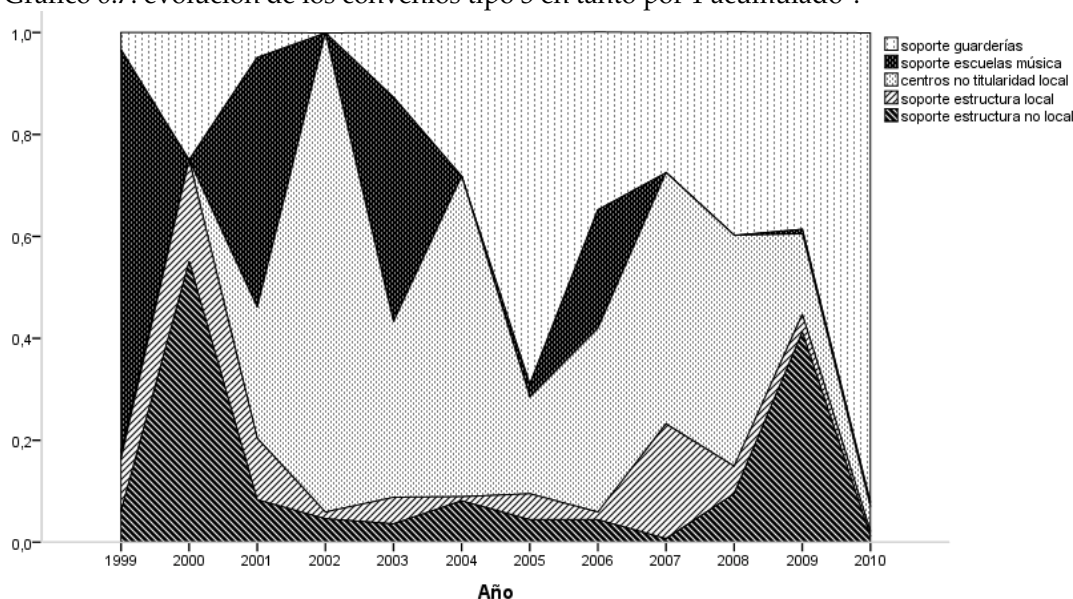
La distribución de los subtemas demuestra que existe una concentración muy elevada de la agenda intergubernamental. De hecho, son prácticamente 3 subtemas los que copan la totalidad de la agenda, un 89.29%: la ampliación y/o financiación de plazas en guarderías (32, con un 47.09%), la ampliación y/o financiación de plazas en escuelas de música (34, con un 16.87%) y la cesión de espacios, obras, ampliación de plazas en centros educativos de competencia no municipal CEIPs (392, con un 25.39%). Esta distribución reafirma que la principal política de creación de estructura educativa a nivel local también son las guarderías, puesto que son las que reciben prácticamente la mitad de los convenios dedicados al aumento de plazas y a la financiación de esos

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

aumentos<sup>328</sup>. En segundo lugar, la política de soporte a la cesión de espacios y de obras en centros de titularidad municipal aparece como habitual en la agenda colaborativa. De hecho, esta es la política dirigida a mitigar los efectos de la necesidad de implantar centros de enseñanza obligatoria en municipios que los necesitan y que van a tener que correr con los gastos de mantenimiento y construcción de centros que no son de su titularidad<sup>329</sup>. En tercer lugar, la política de escuelas de música municipales también es relevante y los convenios que las sostienen, demuestran que se trata de una política con un recorrido en el tiempo más largo que el de las guarderías, y con un impacto relativamente menor en el conjunto de los gobiernos locales, como ya he señalado.

En este sentido, la distribución de anual de los convenios puede aportar algunos datos interesantes. Atendiendo los números absolutos anteriores, he optado por agrupar los subtemas menos presentes en un mismo grupo, para facilitar la comprensión de la dinámica. Así, la evolución longitudinal queda como sigue:

Gráfico 6.7: evolución de los convenios tipo 3 en tanto por 1 acumulado\*.



\*He respetado los subcódigos 32, 24 y 392. He agrupado los de soporte a la estructura local (31, 34, 341, 35, 36, 393, 394, 395, 39) y los de soporte a estructura no local (37, 38, 381, 391).

Fuente: BDCONV

<sup>328</sup> Este dato no hace más que reafirmar la perversión del diseño de la apolítica pública de guarderías municipales: cada aumento implica también transferencia financiera que

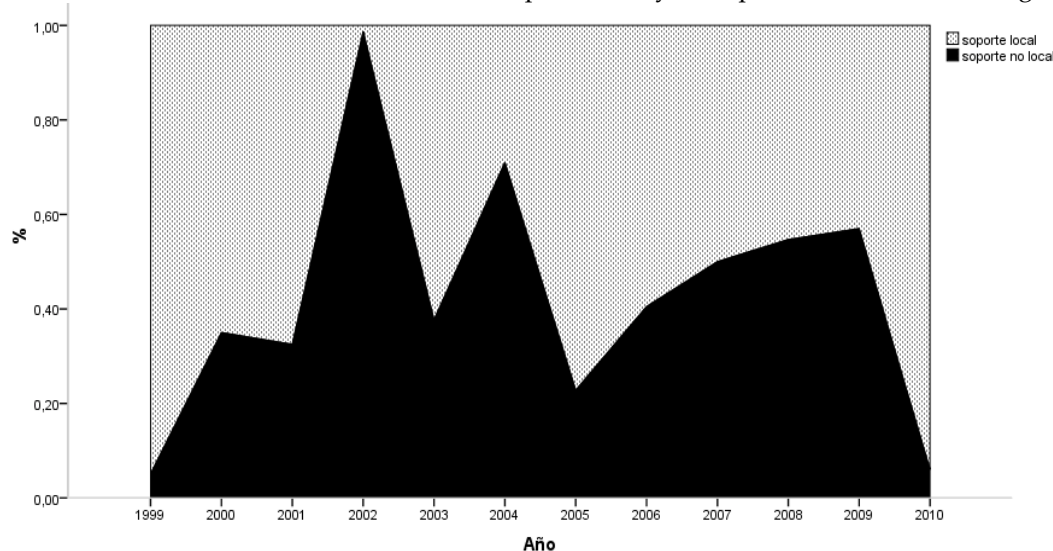
<sup>329</sup> La LEC establece como competencia de los gobiernos locales, en su artículo 159.d: “Cooperar amb l’Administració de la Generalitat en la creació, la construcció i el manteniment dels centres educatius públics”.



Como se puede observar la actividad más constante y sostenida en el tiempo se corresponde con las políticas de soporte a los centros que no son titularidad local, sobre todo a partir del año 2000. En segundo lugar, la política de soporte a las guarderías es creciente a partir de 2004 y llega a ocupar prácticamente el 100% de la agenda en 2010. La dinámica del sostenimiento a las escuelas de música confirma que fue una política importante bajo el gobierno de CiU y que va perdiendo espacio a favor, básicamente de las guarderías.

Analizar los convenios de soporte clasificados según si son de soporte a estructuras locales o a instituciones dependientes de otros niveles de gobierno, puede ofrecer algunas pistas también del comportamiento del centro político. Si se genera esta distribución:

Gráfico 6.8: evolución de los convenios de soporte local y de soporte a otros niveles de gobierno.



Fuente: BDCONV

Como se observa, no hay un patrón claro que permita detectar regularidades muy marcadas en los doce años de estudio. Parece que la primera medida del tripartito fue reforzar los servicios educativos no locales (2004) para posteriormente profundizar en los locales (2005) de forma progresiva. Es cierto que durante el tripartito se observa una dinámica distinta, en lugar de dientes de sierra, se aprecia una voluntad más

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

homogénea, que bordea el 50-50 (a excepción de 2010). Quizás, el único patrón claro lo encontramos en el creciente uso de los convenios de soporte a la estructura no local desde 2005 hasta 2009. A parte, se pueden constatar algunos picos en ambas políticas (1999, 2002, 2004 y 2010) que no hacen más que constatar la tesis de que se trata de programas cíclicos y periódicos que cooperan en sectores educativos locales o no locales, en función de las políticas diseñadas desde el centro. Parece complicado entender que los dientes de sierra responden a la conjunción de voluntades locales en un mismo sentido en un mismo momento.

Si se analiza también la distribución de estos convenios de soporte a la estructura en función de la talla municipal, la evidencia empírica muestra que la distribución de los convenios es relativamente homogénea sin importar en demasía la población. Excepto en los extremos<sup>330</sup>, la franja media se sitúa entre un 65-70% de convenios que son de soporte a la estructura local de forma constante.

Tabla 6.11: distribución de convenios de soporte a la estructura local según talla poblacional.

Municipios según población LOREG	NO estructura local		Estructura local		Total
	N	%No	Sí	%Sí	
De 101 a 250 residentes	18	85,71%	3	14,29%	21
De 251 a 1.000	140	48,44%	149	51,56%	289
De 1.001 a 2.000	95	32,99%	193	67,01%	288
De 2.001 a 5.000	127	26,24%	357	73,76%	484
De 5.001 a 10.000	111	25,17%	330	74,83%	441
De 10.001 a 20.000	130	31,94%	277	68,06%	407
De 20.001 a 50.000	140	33,98%	272	66,02%	412
De 50.001 a 100.000	79	34,05%	153	65,95%	232
De 100.001 en adelante	56	16,09%	292	83,91%	348
<b>Total general</b>	<b>896</b>	<b>30,66%</b>	<b>2026</b>	<b>69,34%</b>	<b>2922</b>

Fuente: BDCONV

En términos agregados, además, no hay demasiadas diferencias entre los gobiernos de las dos tendencias políticas. Como se puede observar en la siguiente tabla, la estructura de la repartición de los convenios de soporte no varía excesivamente en función del gobierno. Cambia mucho el volumen y la intensidad de las relaciones pero

<sup>330</sup> Municipios muy pequeños o municipios muy poblados, es decir, menos de 1000 habitantes, que no tienen porqué tener estructuras educativas municipales y más de 100.000 habitantes, que sí que tienen un elevado número de estructuras educativas locales.

no su distribución agregada. Una vez más, estos datos confirman que la distribución de los convenios no se hace sólo con criterios políticos, sino que la administración educativa tiene mucho que decir.

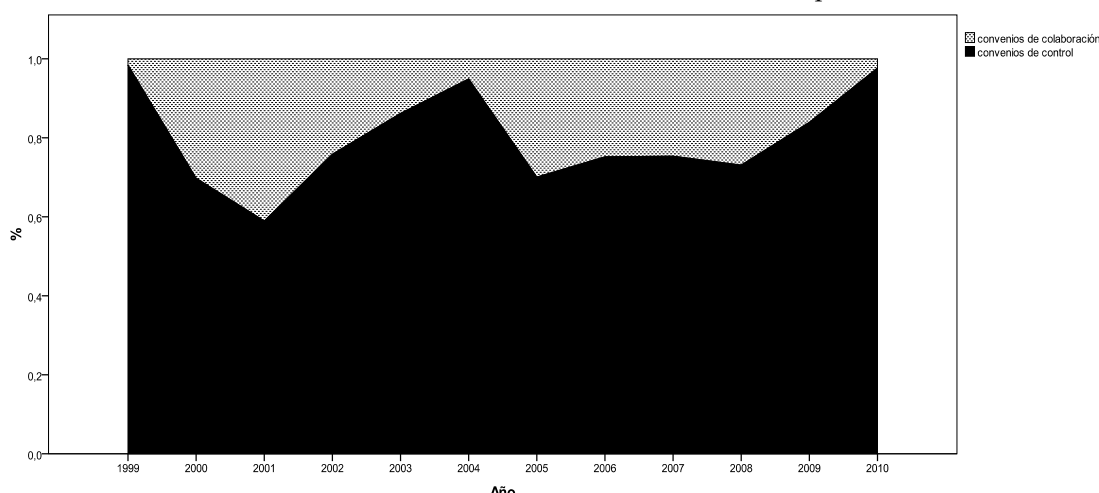
Tabla 6.12: distribución de los convenios tipo 3 según su objeto y el partido del gobierno.

Gobierno	estructura local		No estructura local	
	CiU	Tripartito	CiU	Tripartito
N	534	1492	330	566
%	58,20%	56,86%	41,80%	43,14%

Fuente: BDCONV

En línea con el hipotético uso “político-partidista” de estos convenios es posible destacar la caracterización financiera, siguiendo el criterio que he propuesto en la sección 5.2.2. Los convenios tipo 3 son los más proclives a contener financiación de la Generalitat y por ello son también los que manifiestan más elementos potenciales de control y dirección por parte del centro político. Como reverso del control, también son los que ofrecen una fuente de financiación más directa a los municipios para implementar políticas educativas. Entonces, asumido este marco tan particular, podemos trazar las coincidencias políticas entre los dos niveles de gobierno para analizar si se utilizan este tipo de convenios como fuente de financiación. En primer lugar la distribución entre convenios de control y convenios de colaboración en términos financieros se comporta como sigue:

Gráfico 6.9: evolución del contenido financiero de los convenios de soporte a la estructura.



Fuente: BDCONV

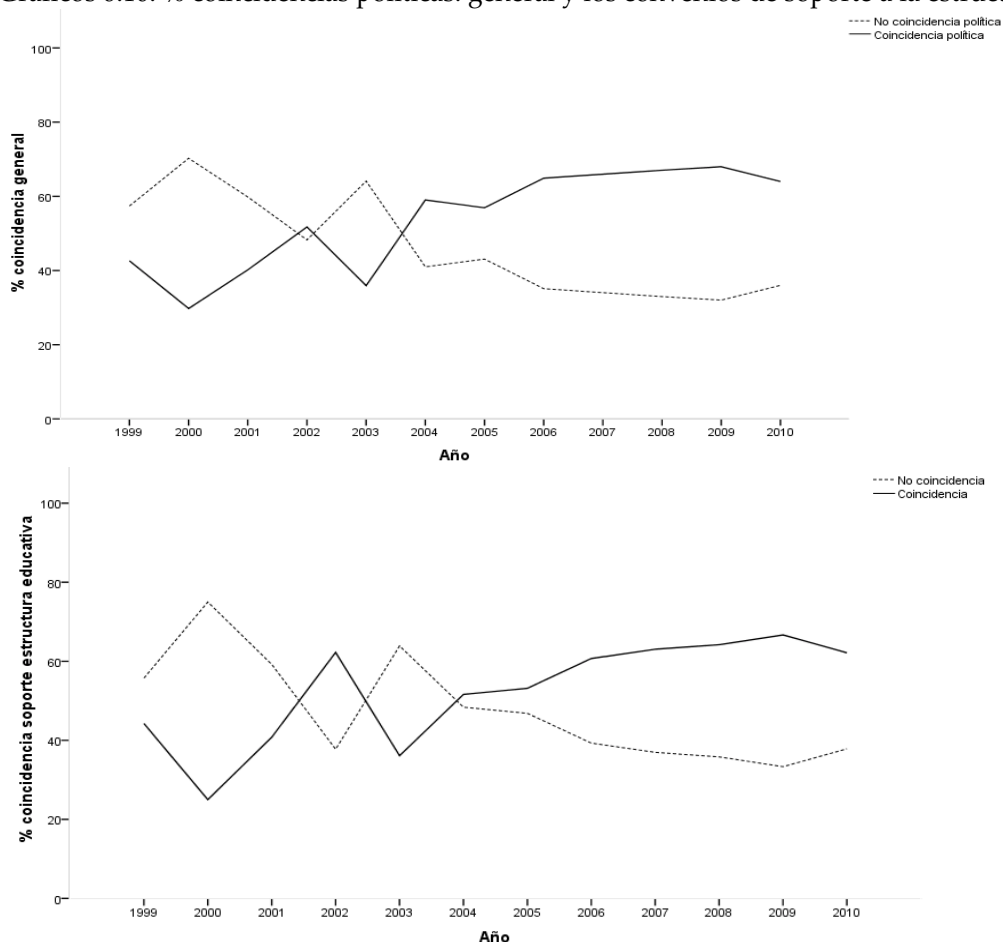
Como era de esperar, el predominio de los convenios que incluyen financiación de la Generalitat es abrumador. En datos agregados, un 82.44% de los convenios de soporte a la estructura educativa contienen elementos financieros que apuntan hacia un control del centro político (en oscuro en el gráfico). Además, la evolución en el tiempo es relativamente constante (excepto para los años 200 y 2001) sin diferencias notables en función del color político del *Departament*. Ante este escenario sería importante analizar si este tipo de convenios de soporte, que incluyen en prácticamente todos los casos financiación del *Departament* benefician más a los municipios del mismo color político o no. En este sentido es muy destacable el ejemplo del año 2010 que, por “anormal” en su comportamiento ofrece un buen patrón de análisis, puesto que financiaba la mayor parte de las guarderías públicas municipales en función del número de usuarios que tuvieran para el curso 2010-2011<sup>331</sup>. Evidentemente se trata de una decisión política del centro con unas repercusiones presupuestarias y de gestión muy importantes, y que se implementa por los servicios administrativos de forma uniforme y no partidista sobre el territorio, puesto que se realiza con criterios de existencia de centros educativos.

Para corroborar esta dinámica de “decisión política-implementación con criterios administrativos”, si se analiza la distribución longitudinal en porcentaje de los convenios en los que hay coincidencia política entre la Generalitat y los municipios para el conjunto de los convenios, y también para el subconjunto de convenios de soporte a la estructura educativa, se encuentra:

---

<sup>331</sup> La anomalía de la distribución del año 2010 se explica por la firma del convenio 150/2010, que fue un modelo del que se firmaron 779 ejemplares iguales en el último año de gobierno del tripartito, por 506 municipios distintos. Éste fue un convenio, firmado más de una vez por diversos municipios. El récord lo tiene la ciudad de Barcelona, que llega a firmar el convenio ¡62 veces!

Gráficos 6.10: % coincidencias políticas: general y los convenios de soporte a la estructura.



Fuente: BDCONV

La distribución general (gráfico 1) y la específica de los convenios de soporte (gráfico 2) no difieren en demasía: la estructura general es prácticamente la misma. Es cierto que, quizás, los picos bajo el gobierno de CiU son algo más pronunciados (años 2000 a 2003), pero mantienen una misma línea. Bajo el gobierno tripartito la diferencia entre convenios que coinciden y convenios donde no hay coincidencia política incluso disminuye (la distancia entre ambas variables es más reducida). Es decir, que los convenios tipo 3 bajo el tripartito se distribuyen de forma todavía más equitativa en términos de coincidencia política.

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

Finalmente, como ya se puede intuir, es necesario relacionar la firma de estos convenios con la estructura educativa efectivamente existente en los municipios. Para ello propongo un análisis de correlaciones entre la firma de convenios de soporte a la estructura con algunos indicadores relevantes. Asumo que la distribución de los convenios de tipo 3 se entiende a partir del lanzamiento por parte del centro político de un programa de soporte, más que entenderlos como fruto del acuerdo entre niveles de gobierno. Esta afirmación implica conceptualizar estos convenios como meros instrumentos del centro político para fomentar, en un momento concreto, determinadas políticas; Correlativamente, los gobiernos locales tienen poco margen para diferenciarse de los demás, si no es por la estructura educativa pública existente en su territorio: a más estructura pública, más convenios de soporte. Los gobiernos locales quedan, pues, como meros receptores de estos convenios.

Para validar esta afirmación propongo unas matrices de correlaciones que permitan validar la forma de distribución de estos convenios, que tiene que cumplir uno de los grandes criterios de asignación de los recursos: la universalidad y la igualdad en el acceso a los recursos públicos. Para ello destaco hasta ocho indicadores que relacionan los convenios con las instituciones educativas del municipio y el censo de personas en edad escolar. Así analizo: el total de convenios tipo 3 (*Conv3*), la población en 2010 (*pob2010*), los censos de población para 0-2, 3-5, 6-16 y 17-18 años, el total de centros del municipio (*centrostotal*) y el total de centros públicos del municipio (*centrospub*). En primer lugar aporto las correlaciones para los 947 municipios catalanes:

Tablas 6.13: Matriz de correlaciones convenios 3 e instituciones educativas y censo (947).

		Conv3	pob2010	censo0-2	censo3-5	censo6-16	censo17-18	centrostotal	centrospub
<b>Conv3</b>	Correlation	1	,785**	,817**	,810**	,802**	,781**	,802**	,844**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	N	947	947	947	947	947	947	947	947
<b>Control Variables</b>		convenis3	censo02	censo35	censo616	censo1718	centrostotal	centrospub	
<b>pob2010</b>	<b>Conv3</b> Correlation	1,000	,525	,530	,487	-,260	,432	,606	
	Sig. (2-tailed)		.	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	df		0	944	944	944	944	944	944

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fuente: BD2010

## Bloque 2. Interdependencias institucionales

La primera fila de la tabla nos confirma que los convenios tipo 3 están alta y significativamente correlacionados con los principales elementos de estructura educativa general (.802) y específicamente pública (.844). Además, correlaciona más prácticamente con todos los censos de población educativa que con la población general (.817, .810, .802 y .781 contra .785), demostrando que más que la población municipal es importante el censo educativo local. Que sean los centros públicos y el censo de 0-2 años los más correlacionados confirma dos elementos: que los convenios tipo 3 van muy dirigidos a sostener centros públicos y que el peso de las guarderías en esta relación es muy elevado.

La segunda fila analiza las mismas variables pero pasa la variable de población a variable de control. Los indicadores continúan siendo todos ellos significativos y la mayoría siguen correlacionando en el mismo sentido (positivo), confirmado la robustez de la relación. Sin embargo hay un indicador que cambia radicalmente: el del censo 17-18 años, que pasa a manifestar una correlación negativa (-.260). Este dato sirve para reafirmar que los indicadores que mejor explican la distribución de los convenios son la población en edad de educación obligatoria y los centros públicos municipales.

A pesar de estos resultados, que reflejan a la perfección un análisis de tipo ecológico al tener en cuenta el conjunto de instituciones existentes, propongo también las mismas correlaciones pero restringidas para los municipios que en algún momento han firmado convenio. Con ello tomo la “población” susceptible de firmar convenios, descartando los municipios más pequeños, como la más ajustada a un análisis riguroso. Pues bien, la matriz de correlaciones queda como sigue:

Tablas 6.14: Matriz de correlaciones convenios tipo 3 e instituciones educativas locales y censo.

		Conv3	pob2010	censo0-2	censo3-5	censo6-16	censo17-18	centrototal	centrospub
<b>conv3</b>	Correlation	1	,806**	,834**	,827**	,820**	,802**	,817**	,848**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	N	618	618	618	618	618	618	618	618
<b>Control Variables</b>			<b>convenis3</b>	<b>censo0-2</b>	<b>censo3-5</b>	<b>censo6-16</b>	<b>censo17-18</b>	<b>centrototal</b>	<b>centrospub</b>
<b>pob2010</b>	<b>Conv3</b> Correlation		1	,496	,496	,459	-,225	,346	,519
	Significance (2-tailed)		.	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	df		0	615	615	615	615	615	615

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fuente: BD2010

La matriz de correlaciones con los municipios que en algún momento han firmado convenios confirma exactamente las explicaciones aportadas anteriormente. La primera fila continua mostrando como más relevantes el censo 0-2 años y el número de centros públicos existentes como las variables más substanciales para comprender la distribución de los convenios de sostenimiento a la estructura educativa. También el control por la variable población (segunda fila) confirma los argumentos aportados anteriormente, puesto que los indicadores tienen exactamente el mismo comportamiento.

Así pues, la firma de estos convenios se explica de forma muy robusta por la existencia de centros educativos públicos y de una masa crítica de censo poblacional en edad escolar. Como comentaba al inicio, la estructura educativa “dura” la variable fundamental para la obtención de estos recursos suplementarios. Estos convenios aparecen como firmados de forma prácticamente mecánica entre el *Departament* y los gobiernos locales, descartando ampliamente su carácter “político” y de verdadera relación intergubernamental entre gobiernos autónomos e independientes.

### **6.3 El cambio mediante los convenios de entorno educativo.**

El segundo gran grupo de convenios se refiere a aquellos que he clasificado como de “creación de condiciones para la mejora educativa”. Estos convenios se caracterizan por implementar políticas que se a mejorar las condiciones de los alumnos a través de actividades muy relacionadas con la mejora de las condiciones externas al centro educativo y ahondan sobre el refuerzo formativo. Así, se trata de actividades que tienen como principal objetivo conseguir que los alumnos con más dificultades de todo tipo (educativos, sociales y económicos) no se vean mermados por éstas. Se trata de



políticas que pretenden compensar los déficits mediante refuerzos y mejoras de elementos colaterales, que permitan a los alumnos situarse en la mejor posición posible ante el aprendizaje reglado y la posterior inserción en el mercado laboral.

Estas políticas, en principio, se concentran en aquellos ámbitos territoriales que presentan mayores dificultades de entorno. Así, por la propia naturaleza de la distribución poblacional, de extranjeros, como de la riqueza, el factor territorial es fundamental en la implementación de estas políticas: *“(...) es desde la proximidad desde donde se puede diseñar y adaptar mejor las políticas a las necesidades de cada entorno y desde donde se puede generar la confianza, la complicidad y la responsabilización colectiva que permita la generación de proyectos transversales de atención integral que la sociedad demanda.”* (Riba, 2004:108). Las transformaciones que han afectado a la institución familiar como el trabajo femenino fuera del hogar, el incremento de las tasa de divorcio, o la distancia de los hogares familiares de los centros escolares han provocado que las relaciones entre escuela y territorio desempeñen un papel fundamental (Pérez-Díaz, Rodríguez, y Sánchez Ferrer, 2001).

Estos convenios no responden ni a la creación de estructura educativa, de instituciones de educación (tipo 1), ni tampoco implementan políticas de soporte a estas estructuras (tipo 3). En efecto, la principal característica de estos convenios es que fomentan el cambio institucional en los municipios, no en su vertiente de estructuras estables, sino en la vertiente del contenido, de las políticas prestadas sobre el terreno. Estos convenios no generan estructuras propias de los municipios, ni fijan instituciones duraderas en el territorio. Básicamente se trata de programas, más o menos recurrentes, con un contenido concreto y con una finalidad también concreta. En este sentido, su lógica es puntual y transitoria para dar respuesta a problemas determinados.

Bajo estas premisas, se han desarrollado en Catalunya algunas políticas, algunas nuevas, otras con algo más de tradición, que pretenden incorporar a los gobiernos

locales en esta tarea de “transmisores” entre lo educativo formal y el entorno económico-social de los estudiantes. Bajo este epígrafe he incluido las siguientes políticas:

Tabla 6.15: Detalle de las políticas de condiciones para la mejora educativa

	Subcódigo	Política
	21	Aprobación y desarrollo de Planes Educativos de Entorno (PEE)
	211	Protocolos de corresponsabilización
	23	Programa Qualifica't
<b>Creación de condiciones para la mejora educativa</b>	24	Actividades complementarias específicas de ESO (o equivalente) para alumnos con necesidades educativas especiales
	25	Planes de transición al trabajo y acciones para jóvenes desescolarizados o en paro. PQPI
	251	Colaboración en FP y grados medios
	26	Formación de profesorado
	27	Programa Escuelas abiertas y organización actividades extraescolares municipales
	28	Financiación de elementos genéricos de refuerzo (monitores media pensión, transporte..)
	29	Atención educativa a la diversidad (incluye cesión de espacios para esta finalidad) y espacios de bienvenida educativa (EBE)
	291	Formación de adultos

Fuente: elaboración propia

Políticas que se desarrollan como complemento a la educación reglada y donde el gobierno local tiene un papel activo, ya sea en la realización u organización directa de actividades (21, 24 o 27), o bien en la colaboración directa con un papel de engranaje o de mediador, asegurando el mejor desarrollo posible de las acciones y su encaje con el tejido social y económico municipal (23, 25, 251, 291). La necesidad de crear políticas de mejora de las condiciones educativas pivota sobre tres factores: las dificultades de las familias para organizar el tiempo laboral con el familiar, el impacto de la inmigración en las aulas, y las dificultades para insertar en el mercado de trabajo segmentos de población que han seguido el proceso educativo con dificultades.

Su implementación a través de convenios se justifica, una vez más, por la capacidad del instrumento para adaptarse rápidamente a las necesidades del momento, su relativa flexibilidad y su adaptabilidad al medio local. De hecho, como ya se ha visto, la mayoría de convenios son modelos cerrados, donde sólo se adapta el nombre del gobierno local y se especifican las cláusulas en función de éste. Es importante destacar que, como se verá, la única excepción que he encontrado a este principio de homogeneidad de los convenios es la primera etapa de los *Plans Educatius d'Entorn* (en

## Bloque 2. Interdependencias institucionales

adelante PEE). Estos convenios conforman, después de los de estructura, el grueso de las relaciones cooperativas. En términos absolutos se firman un total de 2086 convenios de mejora de las condiciones educativas. La distribución en números absolutos de estos convenios, según subcódigo, es la que sigue:

Tabla 6.16: Subcódigo 2 en números absolutos y porcentajes.

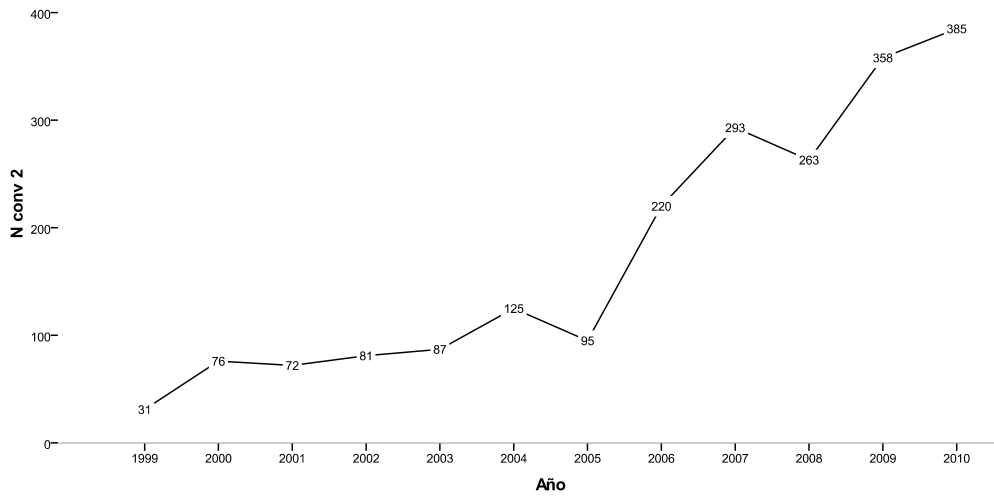
Subcódigo	21	23	24	25	26	27	28	29	211	251	291	Total
N convenios	616	9	353	436	51	52	16	473	31	24	25	2086
%	29,5	0,4	16,9	20,9	2,4	2,5	0,8	22,7	1,5	1,2	1,2	100

Fuente: BDCONV

La distribución de estos convenios marca tres grandes grupos de políticas por encima de las demás. En primer lugar, el subcódigo 21 nos indica que los PEE son la principal política (616 convenios) que se ha implementado con los gobiernos locales, seguida por la atención educativa a la diversidad (subcódigo 29, con 473 convenios) y posteriormente los subcódigos 24 y 25 que juntos suman 789 convenios, que tratan políticas distintas pero muy relacionadas. Siguiendo este orden de importancia, propongo el análisis detallado de estas tres políticas en los apartados que siguen.

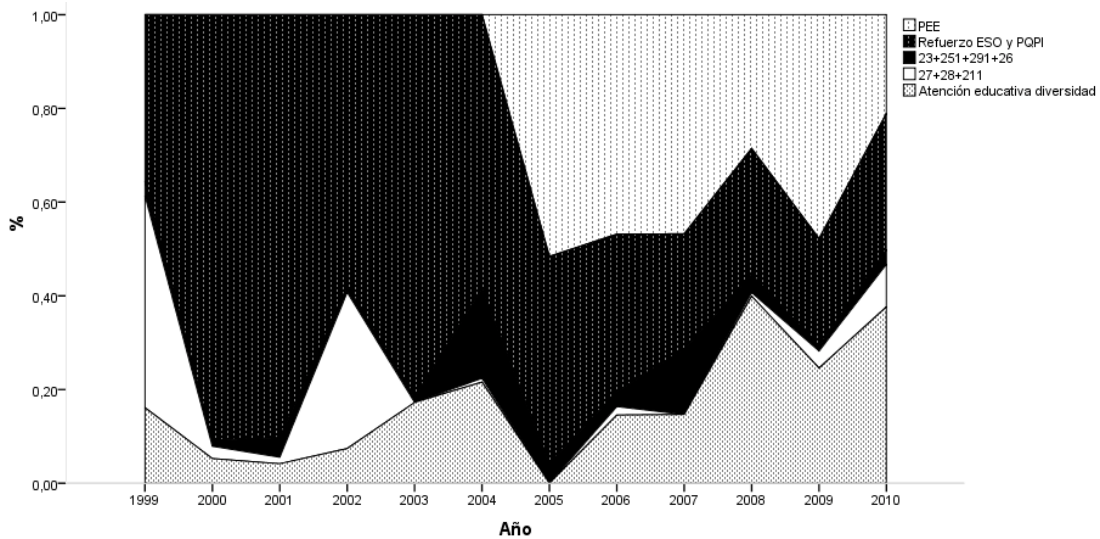
Por otro lado, la evolución longitudinal es muy importante para determinar si ha habido cambios en las prioridades políticas durante estos doce años. Apuntaba anteriormente que nos encontramos ante una tipología de políticas que han ido ganando importancia a medida que las dificultades de los entornos municipales se han ido haciendo más evidentes. Por ello propongo dos análisis longitudinales complementarios que muestran esta evolución. En primer lugar una evolución en números absolutos y en segundo lugar la evolución temática.

Gráfico 6.11. Evolución en números absolutos de los convenios tipo 2, 1999-2010.



Fuente: BDCONV

Gráfico 6.12. Evolución temporal acumulada de los convenios tipo 2 según objeto, 1999-2010.



Fuente: BDCONV

El análisis temporal de estos convenios confirma dos de las ideas anteriormente apuntadas. En primer lugar, se trata de políticas que irrumpen con fuerza, especialmente a partir de 2004, donde se empieza una curva de aumento en números absolutos muy marcada. De hecho, bajo el gobierno tripartito (2004-2010) se firman un 83.4% (1739) de el entorno. También parece confirmarse que existen políticas de entorno que tienen un recorrido mayor, que podemos identificar con los elementos de

refuerzo a la ESO y los *Plans de Qualificació Professional Inicial* (PQPI), que han venido siendo habituales durante los doce años de estudio. Éstos se ven claramente desplazados en la agenda política por los PEE o la atención educativa a la diversidad. Éstas son las “nuevas políticas” que dominan la agenda de las relaciones entre *Departament* y gobiernos locales desde 2004.

Diversos elementos pueden explicar este incremento tan marcado en un tiempo tan concreto y las entrevistas realizadas dan testimonio de ello: explicaciones de tipo político se decantarían por apuntar que los gobiernos de izquierdas catalanes han sido más proclives a generar colaboraciones de este tipo por convicción ideológica; otros argumentos dirán que las dificultades educativas causadas por realidad económico-social y el impacto de la inmigración empiezan a considerarse realmente problema público a mediados de los años 2000; finalmente, otros considerarán que con el incremento de las dificultades escolares como determinante de la necesidad de actuar también sobre el entorno de los alumnos. Esta vez los análisis, además de tener en cuenta las variables de estructura educativa, deben tener en cuenta fundamentalmente variables de tipo socio-económico: extranjeros y su distribución escolar, resultados educativos, condiciones económicas de los municipios...

Finalmente, para caracterizar institucionalmente esta tipología de convenios también propongo un análisis agregado de dos elementos que ofrecen pistas sobre el carácter de dependencia y servidumbre que implican. Tomando como punto de partida su duración temporal y la existencia de financiación por parte del centro político, los comparo con los otros tipos de convenios. En este caso se trata de una configuración institucional importante puesto que son los convenios que permiten una mayor expresión de la capacidad de prestar políticas educativas locales. En cualquier caso, la caracterización institucional des estos convenios puede alertar de la naturaleza contingente o estructural de las políticas locales. Es decir, partiendo de la base de que, después de las guarderías municipales, estos convenios de mejora de las condiciones

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

educativas municipales son los instrumentos que permiten a los gobiernos locales realizar verdaderas políticas locales. A pesar de ello, si éstos se firman con financiación del *Departament* y con una duración determinada, ilustran claramente el binomio capacidad-servidumbre. No tanto servidumbre en relación con el contenido de las políticas, sino en cuanto a la dependencia que se genera de los recursos económicos del *Departament*. Por el contrario, si la configuración institucional de estos convenios fuera de duración indeterminada y sin aportación económica, entonces se podría sostener que se trata de una verdadera colaboración que habilitaría a los gobiernos locales en sus políticas educativas. En primer lugar analizo la duración temporal y la relación económica del conjunto de los convenios según objeto para, posteriormente cruzar esos datos exclusivamente en relación con los convenios de entorno o de mejora de las condiciones.

Tabla 6.17: duración temporal de los convenios según tipo.

Duración convenios	Estructura		Mejora		Soporte		Administración		Total
	Local (1)	%	Condiciones (2)	%	Estructura (3)	%	Ordinaria (4+5)	%	
<b>Determinada</b>	43	4,43	1884	90,32	2352	80,49	1	0,96	4280
<b>Indeterminada</b>	927	95,57	88	4,22	522	17,86	103	99,04	1640
<b>No especificada</b>	0	0,00	114	5,47	48	1,64	0	0,00	162
<b>Total</b>	970	100	2086	100	2922	100	104	100	6082

Fuente: BDCONV

Tabla 6.18: Relación económica de los convenios según tipo.

Relación económica	Estructura		Mejora		Soporte		Administración		Total
	Local (1)	%	Condiciones (2)	%	Estructura (3)	%	Ordinaria (4+5)	%	
<b>Colaboración</b>	870	89,7	695	33,31	513	17,55	89	85,57	2167
<b>Control</b>	99	10,2	1387	66,49	2406	82,35	14	13,46	3906
<b>No especificada</b>	1	0,10	4	0,2	3	0,1	1	0,96	9
<b>Total</b>	970	100	2086	100	2922	100	104	100	6082

Fuente: BDCONV

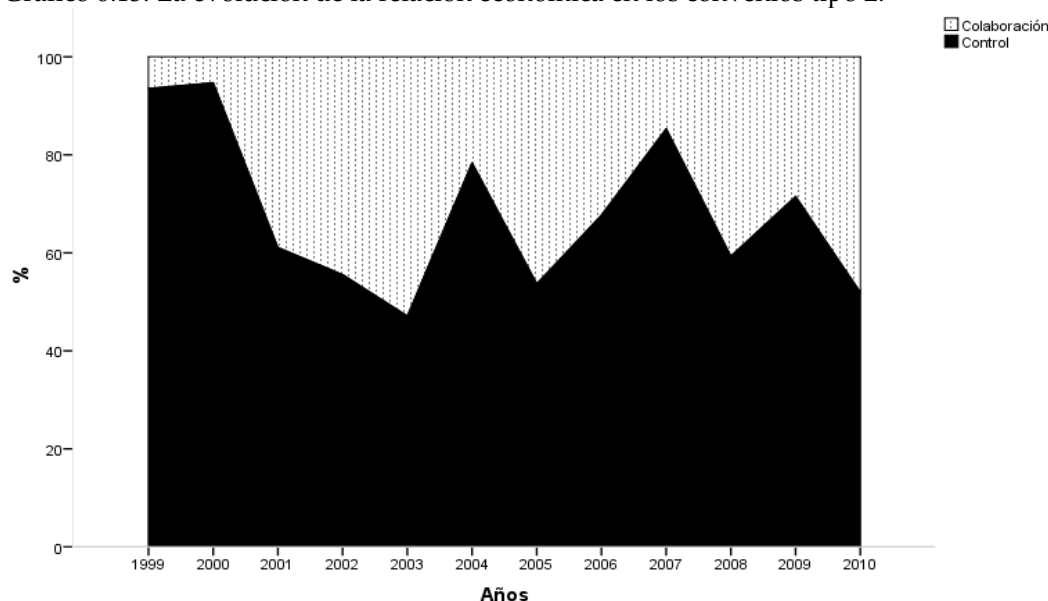
Los datos anteriores confirman que, en números absolutos y en porcentajes, los convenios de tipo 2 se configuran como convenios muy mayoritariamente de duración determinada en el tiempo, esto es finitos en un 90.32% de los casos, y que contienen un contenido económico donde el control del centro es potencialmente importante, concretamente un 66.49%. En comparación con los otros dos grandes grupos de convenios cabe destacar que se conforman claramente como un *tertium genus* entre los dos tipos “clásicos de convenios”. En efecto, una lectura de las estructuras económica y de duración de los convenios, confirma que con éstos nace una tercera pata de la

colaboración entre niveles de gobierno. La colaboración ya no se basa exclusivamente en la creación de estructura sobre el territorio (tipo 1), ni su soporte (tipo 3), sino que a partir de 2003-2004 se empieza a tomar como relevante la necesidad de actuar también en el entorno educativo. Y la forma en que se hace es mediante programas de duración determinada y que incluyen financiación del centro político.

Diversos motivos pueden fomentar esta configuración: en primer lugar, la incapacidad financiera de los gobiernos locales que les obliga a obtener parte de la financiación del centro político; en segundo lugar, la capacidad de dirección política de los contenidos de las políticas –ni que sea de forma indirecta- que se reserva el *Departament* si es él el que las financia; y en tercer lugar la servidumbre que genera el centro político para con los gobiernos locales si éstos dependen de sus aportaciones económicas para realizar sus políticas. Esta estructura de los convenios de entorno configura unas políticas públicas formalmente locales y materialmente dependientes de la planificación del *Departament*.

Un análisis longitudinal de las relaciones económicas de los convenios tipo 2 nos detalla la naturaleza económica de los mismos, así como observar si hay diferencias entre los dos gobiernos del centro político estudiado. Como se ve en el siguiente gráfico, no hay diferencias muy evidentes entre los dos gobiernos, pero sí que se observan claros picos en forma de sierra a partir de 2003. El descenso del control anterior se explica por los bajos números absolutos de la época de CiU. Esta configuración claramente indica que la naturaleza de estos convenios cambia en función de los programas implementados. Los picos se corresponden con la puesta en marcha de algunas políticas, de forma que se altera la relación entre control y colaboración.

Gráfico 6.13. La evolución de la relación económica en los convenios tipo 2.



Fuente: BDCONV

Finalmente, y sólo en relación con los convenios de tipo 2, la tabla de contingencia entre relación económica y duración de los convenios nos detalla todavía con más precisión la naturaleza estructural de estos convenios.

Tabla 6.19: Relación económica y duración de los convenios de mejora educativa (tipo 2)

Rel. económica/ Duración	Det.	%C	%F	Indet.	%C	%F	No esp	%C	%F	Total	%F
<b>Colaboración</b>	656	34,82	94,39	3	3,41	0,43	36	31,58	5,18	695	100
<b>Control</b>	1228	65,18	88,54	83	94,32	5,98	76	66,67	5,48	1387	100
<b>No especificado</b>	0	0,00	0	2	2,27	50	2	1,75	50	4	100
<b>Total</b>	1884	100		88	100		114	100		2086	

Fuente: BDCONV

Como se puede observar, un 88.54% de los convenios de entorno se pueden considerar como de control económico del centro político, ya que hasta 1228 contienen financiación del *Departament*. Además, estos 1228 convenios representan también el 65.18% de los convenios de duración determinada. La conjugación de estos factores dibuja, claramente, unos instrumentos que facilitan la creación de políticas públicas locales pero que a su vez son extremadamente contingentes y dependientes financieramente del centro político. Si bien no es novedad estimar que la relación entre comunidades autónomas y gobiernos locales es fundamentalmente de contenido



económico (Cicuéndez Santamaria y Ramos Gallarín, 2011), sí lo es observar que se comporta de forma distinta en función del sector material, e incluso de la política implementada.

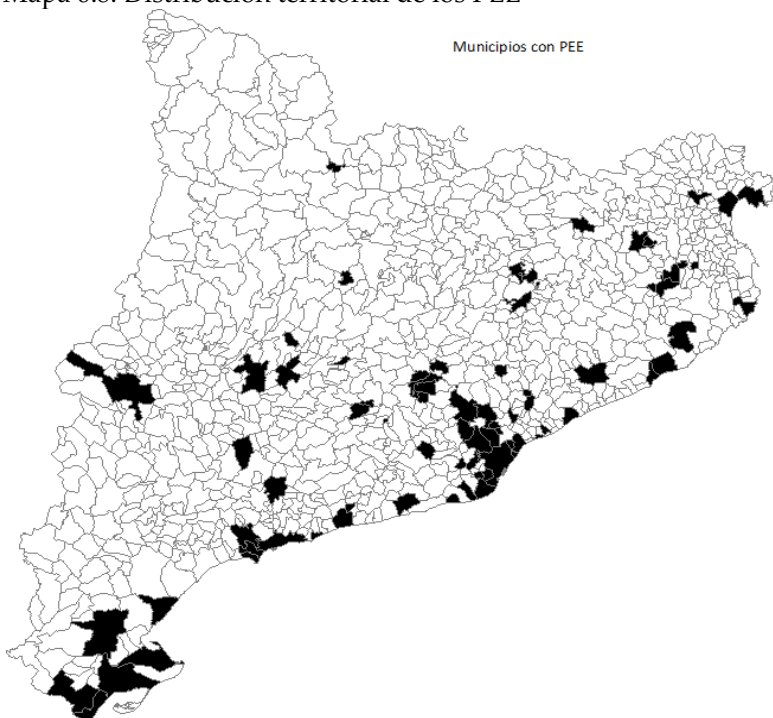
### 6.3.1 Los planes educativos de entorno (PEE).

Una de las políticas bandera de los gobiernos locales en materia educativa ha sido sin duda la implementación de los PEE. Estos planes se fundamentan en la firma de un convenio con el *Departament* y consisten en la creación de políticas y actividades locales que ayuden a disminuir las dificultades de los estudiantes con más problemas académicos. Miquel Àngel Alegre los conceptualiza de forma amplia como: “*son una estratègia per aconseguir unes taxes més altes d'èxit acadèmic i social de tot l'alumnat, especialment aquell amb més dificultats per motius socioeconòmics, culturals, lingüístics etc., tot cercant una cohesió social més gran*” (M. À. Alegre et al., 2007:1). Resumidamente, los PEE tienen como propósito fundamental el conseguir, mediante el trabajo conjunto entre escuela, familias y comunidad, el éxito educativo del alumnado, en todas sus dimensiones: personal, social, académica y laboral. Todo ello se conceptualiza a través de un mandato para promover la cohesión social mediante la educación intercultural, la equidad y el fomento del uso de la lengua catalana (M. À. Alegre et al., 2007).

Los PEE empiezan prácticamente un año después de la llegada del tripartito al gobierno de la Generalitat. El 17 de diciembre de 2004 la *Subdirecció General de Llengua i Cohesió Social (SGLIC)* del *Departament d'Educació*, hacía público el Plan para la Lengua y la Cohesión Social, en el anexo 3 del cual aparecía una primera versión programática de los llamados planes educativos de entorno (PEE). En el espíritu de la definición de los PEE estaba la voluntad de que éstos se repartieran por el territorio, más allá de las dificultades particulares de cada municipio. Sin embargo, los datos desmienten este primer objetivo. Los primeros PEE entran en funcionamiento comenzado el curso escolar 2004-2005 en 26 municipios catalanes. Si bien inicialmente son puestos en

marcha sin presupuesto, el Departamento de Educación en financia la continuidad a lo largo del curso 2005-2006 (27 municipios más) con una dotación presupuestaria total de 2.696.200 euros. El curso 2006-2007, 23 municipios se han añadido a los ya existentes completando un total de 80 municipios. Desde ese curso no hubo ninguna otra incorporación, así que tan sólo 80 municipios contaron con PEE y además todos estos planes se renovaron, de forma que los mismos municipios coparon todos los recursos del *Departament* destinado a PEE<sup>332</sup>.

Mapa 6.8: Distribución territorial de los PEE



Fuente: BD2010

Desde el comienzo, el modelo de acceso al programa de los PEE parecía tender hacia fórmulas caracterizables por los parámetros de lo que, en términos generales, se entiende como la vía del "contrato-programa" (M. À. Alegre et al., 2007)<sup>333</sup>. Tanto el

<sup>332</sup> Estos 80 municipios incluyen 22 capitales de comarca, 44 municipios que consiguen OME y gran parte de los municipios que firman más convenios bajo el gobierno tripartito.

<sup>333</sup> La estructura de los acuerdos para implementar los PEE siempre ha funcionado igual en los 6 años de funcionamiento estudiados: en primer lugar se firma un convenio modelo igual para todos los firmantes<sup>333</sup>, y posteriormente se firmaba una adenda al convenio modelo donde se especifican las políticas locales que se pensaban implementar. En este sentido, la colaboración entre *Departament*, a través de sus servicios

establecimiento de la fórmula del convenio entre el *Departament* y los ayuntamientos que inician su PEE como marco general de acuerdo para su desarrollo, prefiguran una modalidad de acceso bastante abierta en relación con los contenidos del programa, así como un escenario procedimental basado en la institucionalización del contrato para la corresponsabilidad entre ambas partes. Según Alegre, este escenario tiene hasta tres aspectos positivos: en primer lugar, se respeta la filosofía universalizante de los PEE, a la vez que se ataca a los entornos más desfavorecidos. En efecto, los PEE tienen sentido como proyecto de acción educativa generalizable en todo el país y no sólo en aquellos entornos caracterizados por una realidad social y cultural desfavorecida, o por una falta de recursos más evidente. En segundo lugar, teóricamente permitía que cualquier municipio tuviera la oportunidad de iniciar su PEE a través de la firma de convenios. Sin embargo, ya se ha visto que el acceso a los PEE se restringe completamente a partir de 2008, a pesar de seguir con el programa vigente. Finalmente, Alegre destaca que incluye en la agenda intergubernamental el trabajo en red, como expresión de una voluntad política nueva<sup>334</sup>.

Sin embargo, la naturaleza de los PEE ha cambiado durante los 6 años de implementación<sup>335</sup>. En efecto, en una primera época (2005-2007) los PEE eran convenios con una voluntad de de fuerte expresión local y de libertad en la ejecución muy importante, aunque fueran diseñados para dar respuesta a problemas globales y generales<sup>336</sup>. En esta primera época los PEE son prácticamente una genuina expresión

---

territoriales, y gobierno local se concretaba en un primer documento de intenciones (modelo) y un posterior pacto (adenda) donde se concretaban el contenido de las políticas. Además, existían dotaciones económicas finalistas y otras abiertas.

<sup>334</sup> A partir de esta característica, Alegre concluye que los municipios no se sitúan aquí en calidad de entidades buscadoras de recursos, sino más bien como actores que llegan a compromisos para trabajar decididamente en la dirección de los objetivos que define el programa marco de los PEE, así como de hacerlo de manera coparticipada y corresponsable con el resto de agentes institucionales y sociales involucrados en el proceso.

<sup>335</sup> De la observación directa de los convenios se constata muy claramente que este programa ha sido modificado profundamente en los años 2008 a 2010.

<sup>336</sup> En esta época, la adenda que concretaba los contenidos era redactada y propuesta por los gobiernos locales sin más restricciones que la adecuación a los principios del programa, que habían sido pactados en el seno de la comisión municipalista

de la voluntad local y respetan en gran medida la autonomía local<sup>337</sup>. Esto cambia a partir de 2008. Sigue la dinámica de “contrato programa” consistente en firmar un primer modelo seguido de una adenda de concreción, pero sin embargo la naturaleza de ésta cambia profundamente. Ya no se trata de un segundo acuerdo donde el gobierno local detalla las actuaciones a llevar a cabo, sino que se trata de un documento igual para todos los municipios, que detalla y especifica todas las actuaciones y políticas que se pueden llevar a cabo, y que sólo permite distribuir la dotación económica entre los apartados pre-establecidos por el formulario<sup>338</sup>. Desaparece, pues, la genuina expresión de la voluntad local y aparece una voluntad homogeneizadora evidente. Además, en la segunda etapa no se incorpora ni un solo municipio nuevo al programa. En cualquier caso, parece evidente que lo que era un programa muy ambicioso de corresponsabilidad y de municipalización de la educación en origen, se transforma en un programa algo más controlado por el *Departament* y con más visos de programa generador de recursos financieros, más que de verdadera expresión de la corresponsabilidad local en educación.

No se trata de un programa al cual puedan acceder los municipios libremente y a partir de la negociación política en el marco de las relaciones intergubernamentales, considero que puede ser importante analizar el perfil de los municipios que implementan PEE. Considero de nuevo, que el mejor método para discernir las diferencias entre municipios es el t-test. Esta vez, el criterio de demarcación de los grupos es la existencia de al menos un PEE y tomo como población todos los municipios que tienen al menos un centro escolar público o privado<sup>339</sup>. Las variables escogidas para trazar las diferencias son principalmente variables de entorno (económico, social, educativo), empezando por datos socio-demográficos, pasando por

---

<sup>337</sup> Ver los distintos ejemplos en el anexo.

<sup>338</sup> Ver también los ejemplos en el anexo.

<sup>339</sup> Trabajar con los 947 municipios sería extremadamente sesgado, puesto que las diferencias entre grupos serían significativas con toda seguridad al incorporar 289 municipios de pequeña dimensión y sin capacidad educativa.

el número de matriculados y algún dato político hasta niveles de renta municipal. El detalle de las variables es:

- *pob2010*: es el indicador de la población municipal en 2010. Variable de tipo socio-demográfico.
- *convtrip*: indica el número de convenios que el municipio ha firmado bajo el gobierno tripartito (04-10). Es un indicador político.
- *convciu*: indica el número de convenios que el municipio ha firmado bajo el gobierno de CiU (99-03). Es un indicador político.
- *añosOME*: se trata de un indicador acumulado de los años que lleva en funcionamiento la OME municipal si la hay. Se trata de un indicador de evolución, que permite analizar aspectos institucionales educativos locales.
- *Evolhutch*: evolución del índice de Hutchens, de segregación escolar, como resta del índice de 2010 del de 2001. Este índice es el más comúnmente utilizado para medir el nivel de segregación escolar de extranjeros en los municipios estudiados. Se trata de un indicador socio-educativo.
- *baseirpf2010*: toma como valor la base media imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) a nivel municipal para el año 2010. Es un indicador económico.
- *paro2010*: mide la media de personas que han estado apuntadas a las listas del paro para cada municipio en el año 2010. Es un indicador socio-económico.
- *conctreextr2010*: mide la concentración de alumnos extranjeros, entendidos como el porcentaje de alumnos no españoles y no miembros de la UE sobre el total de matriculados, en cada municipio para el total de centros. Es un indicador educativo.
- *matr2010*: mide el número de estudiantes matriculados en todos los centros reglados del municipio para 2010. Es un indicador educativo

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

- *%coincipol*: Porcentaje de convenios firmados bajo el supuesto de coincidencia política de los gobiernos de ambos niveles. Es un indicador político.
- *Hutchens2010*: índice de Hutchens, de segregación escolar, para 2010 y cada municipio. Este índice mide el nivel de segregación escolar de extranjeros en cada uno de los países, regiones o en este caso municipios estudiados. Se trata de un indicador socio-educativo.

Para la interpretación de los datos, aplico todas las notas metodológicas apuntadas en apartados anteriores. Así pues, el t-test ofrece los resultados siguientes:

Tabla 6.20: t-test de independencia de medias para los municipios con PEE.

	PEE	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
<b>pob2010</b>	Sí	79	61433,5696	185513,48077	20871,89727
	No	658	3968,4347	7592,23492	295,97613
<b>convtrip</b>	Sí	79	23,9114	22,50823	2,53237
	No	658	3,8161	5,13364	,20013
<b>convciu</b>	Sí	79	6,5696	9,39815	1,05737
	No	658	1,3009	2,79171	,10883
<b>añosOME</b>	Sí	79	2,6329	2,51242	,28267
	No	658	,0973	,57573	,02244
<b>evolhutch</b>	Sí	79	-,0511	,11692	,01315
	No	658	,0038	,10501	,00409
<b>baseirpf2010</b>	Sí	79	19302,0380	3695,03595	415,72402
	No	658	17999,9210	4243,34860	165,42295
<b>paro2010</b>	Sí	79	4825,7057	12227,65529	1375,71870
	No	658	285,7741	637,02228	24,83371
<b>concretextr2010</b>	Sí	79	16,2146	8,64671	,97283
	No	658	10,9782	10,37612	,40450
<b>matr2010</b>	Sí	79	8970,9241	26344,69825	2964,01013
	No	658	587,0760	1252,32898	48,82087
<b>%coincipol</b>	Sí	79	,6266	,31000	,03488
	No	527	,4770	,37782	,01646
<b>hutchens2010</b>	Sí	75	,2083	,014616	,01688
	No	632	,0675	,11672	,00464

Independent Samples Test

		t-test for Equality of Means									
Levene's Test for Equality of Variances										95% Confidence Interval of the Difference	
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper		
<i>pob2010</i>	85,513	,000	7,930	735	,000	57465,13497	7246,50202	43238,82543	71691,44451		
			2,753	78,031	,007	57465,13497	20873,99572	15908,46494	99021,80500		
<i>conotrip</i>	245,933	,000	19,193	735	,000	20,09528	1,04702	18,03977	22,15080		
			7,911	78,977	,000	20,09528	2,54027	15,03898	25,15158		
<i>conociu</i>	136,761	,000	10,946	735	,000	5,26871	,48132	4,32379	6,21363		
			4,957	79,660	,000	5,26871	1,06296	3,15321	7,38421		
<i>anysOME</i>	964,638	,000	21,665	735	,000	2,53565	,11704	2,30588	2,76542		
			8,942	78,986	,000	2,53565	,28356	1,97124	3,10006		
<i>evolhutch</i>	10,525	,001	-4,336	735	,000	-,05490	,01266	-,07975	-,03004		
			-3,985	93,734	,000	-,05490	,01378	-,08225	-,02754		
<i>baseitpp2010</i>	5,542	,019	2,611	735	,009	1302,11700	498,73820	322,99577	2281,23823		
			2,910	104,345	,004	1302,11700	447,42733	414,88638	2189,34762		
<i>paro2010</i>	118,537	,000	9,464	735	,000	4539,93162	479,69188	3598,20207	5481,66118		
			3,300	78,051	,001	4539,93162	1375,94283	1800,66799	7279,19526		
<i>conctretr2010</i>	3,905	,049	3,694	735	,000	4,49997	1,21827	2,10828	6,89167		
			4,789	118,114	,000	4,49997	,93971	2,63912	6,36083		
<i>matr2010</i>	100,453	,000	8,127	735	,000	8383,84806	1031,56920	6358,67472	10409,02141		
			2,828	78,042	,006	8383,84806	2964,41217	2482,20720	14285,48892		
<i>hutchens2010</i>	13,755	,000	9,590	705	,000	,14072	,01467	,11191	,16953		
				85,568	,000	,14072	,01750	,10592	,17551		

Fuente: BD2010

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

Los resultados del test de independencia de medias confirman también esta vez que la elección de los municipios que consiguen un PEE no es ni azarosa ni aleatoria. Todos los test de Levene nos permiten asumir que las varianzas de las medias son distintas y todas las significaciones del t-test son suficientemente bajas como para considerar que, efectivamente, las diferencias entre los dos grupos son significativas. Los resultados del test no desmienten que los municipios que consiguen un PEE son unos muy determinados. Efectivamente, los resultados muestran diferencias entre grupos significativas en todas las variables propuestas, reafirmando la hipótesis de que no se trata de una política abierta a cualquier tipo de municipio.

En primer lugar, la variable población nos indica que efectivamente los PEE se dirigen, en general a municipios medianos, medianos-grandes<sup>340</sup>, y que generalmente son capital comarcal y tienen OME. Precisamente, en cuanto a las variables educativas, todas ellas son significativas, pero es especialmente destacable la media de 2.6 años con existencia de OME que tienen los municipios con PEE, respecto de los 0.91 que tienen los que no firman PEE. En segundo lugar, siguiendo con las variables educativas, se encuentra también una gran diferencia en el número medio de alumnos matriculados por municipio: es significativa la diferencia de grupos (.006) que implica que en los municipios con PEE hay matriculados una media de 8970 alumnos, mientras que en los que no hay una media de 587. También es muy relevante observar que la diferencia en la concentración de extranjeros (*conctrext2010*) es muy superior en los municipios con PEE (16.2%), respecto de los que no (10.97%) y que se trata de una diferencia significativa (.000), confirmando así que los PEE se incardinan en municipios con mayor presencia y proporción de extranjeros matriculados en el sistema educativo. En este sentido el índice Hutchens para 2010 también nos confirma que los municipios con PEE tienen un índice de segregación mayor (de media 0.2) que los que no tienen PEE. Finalmente, otro indicador educativo significativo es el de la evolución del índice de Hutchens (*evolhutch*), que disminuye ligeramente en los municipios con PEE y aumenta

---

<sup>340</sup> Incluso si tomamos los PEE sin Barcelona, la media poblacional es de más de 41000 habitantes.



la segregación en los que no tienen PEE. Es cierto que este indicador está más relacionado con las OMEs que con los PEE, pero sin duda los PEE fomentan el trabajo en red de gobiernos con tejido social local y con los centros educativos en la lucha contra la desigualdad y la discriminación.

Las variables políticas también ofrecen diferencias entre los grupos significativas. En primer lugar observamos que los municipios firman más convenios bajo los dos gobiernos de la Generalitat, pero sin embargo las relaciones son muy distintas. Si bajo el gobierno de CiU la relación es de 5 a 1 (6.5 a 1.3) de convenios de municipios con PEE en relación con municipios sin PEE., la relación bajo el tripartito todavía aumenta más y es de 6.3 a 1 (23.9 a 3.8). Además, los municipios que firman PEE coinciden en un 66.62% con el centro político, mientras que los que no firman PEE coinciden tan sólo en un 47.7%, cuando la media de coincidencia para los 616 municipios que fin al menos un convenio es del 49%. Estos datos parecen corroborar que el factor político, concretamente el volumen de relaciones consumadas en forma de convenios, es un buen indicador de la obtención de recursos y capacidades educativas.

Finalmente, las dos variables de entorno económico ofrecen informaciones algo contradictorias pero relevantes. La variable de renta (*basirpf2010*) nos aporta diferencias significativas entre los dos grupos pero la media de la base del impuesto es más elevada para los municipios con PEE que sin (19302 euros contra 17999). Este dato indica que los PEE se implementan en municipios con rentas personales más altas en términos generales y que estas diferencias son significativas (.004). Sin embargo este dato sí que se puede relacionar con el hecho de que, como norma general, los municipios más poblados tienen una mayor renta per cápita<sup>341</sup>. Ligado a este dato, la variable *paro2010* sí que ofrece un resultado más ajustado con los objetivos del PEE, puesto que los municipios con PEE tienen una media de personas en paro mucho más elevada que los municipios sin PEE (4825 contra 285), y además este resultado es

---

<sup>341</sup> De hecho, los municipios con PEE se sitúan prácticamente en la media del percentil 75 en la distribución de la base del IRPF para 2010, que es de 19827 euros de media por municipio.

válido también si hiciéramos la diferencia en porcentaje de parados<sup>342</sup>. Así pues, este dato sí parece reafirmar la voluntad del PEE de implementarse allí donde haya más dificultades socioeconómicas. Son datos potencialmente contradictorios, pero que se explican también ambos por la diferente talla poblacional de los municipios estudiados.

Para terminar con la distribución de los PEE, conviene destacar que, a pesar de las diferencias observadas, como en casi todas las políticas que he analizado hasta el momento, la distribución territorial es relativamente homogénea si se toma como referencia los Servicios Territoriales del *Departament*. Tan sólo Girona y la Catalunya Central disponen de un porcentaje algo superior, pero esto se explica por la existencia de algunos PEE que se firman por varios municipios conjuntamente<sup>343</sup>.

Tabla 6.21: PEE según Servicio Territorial

Servicio Territorial	Municipios con	
	PEE	%
Baix Llobregat	6	7,5
Barcelona (municipi)	1	1,25
Barcelona 2 (comarques)	6	7,5
Catalunya Central	16	20
Girona	15	18,75
Lleida	5	6,25
Maresme-Vallès Oriental	8	10
Tarragona	9	11,25
Terres de l'Ebre	6	7,5
Vallès Occidental	8	10
Total	80	100

Fuente: BDCONV

Una vez más, se confirma que la repartición de los municipios que obtienen un PEE según servicio territorial es homogénea. Ninguno de los espacios desconcentrados del *Departament*, ningún territorio educativo, obtiene una ventaja muy distinta respecto de los demás. Así, a los criterios de repartición de las variables de entorno analizadas,

<sup>342</sup> En porcentaje, los municipios con PEE tienen de media un 3% más de parados que los municipios que no lo tienen.

<sup>343</sup> En efecto, esta es una práctica poco habitual del *Departament* que, en general, prefiere las relaciones bilaterales. Concretamente los municipios que firman conjuntamente son: Banyoles y Porqueres; Bordils, Celrà y Flaçà; Castellbell i el Vilar, Castellgalí, Monistrol de Montserrat, el Pont de Vilomara i Rocafort, Marganell y Sant Vicenç de Castellet; Les Masies de Voltrega y Sant Hipòlit de Voltregà.

también es posible superponerle la actividad de redistribución con criterios administrativos que ya he constatado en otras políticas.

### 6.3.2 Los PQPI y las políticas complementarias a la ESO.

Un segundo bloque de políticas de entorno relevante es el que incluye los subcódigos 24 y 25. Se trata de los convenios que versan sobre planes de transición al trabajo, los PQPI o las actividades para jóvenes desescolarizados o en paro que, como se ha visto, son las políticas que se mantienen durante los doce años de estudio, pero que “sufren” la aparición de nuevas políticas como los PEE (21) y las de bienvenida a - o integración de- alumnos extranjeros o recién llegados y de atención a los alumnos con necesidades especiales (29) (ver gráfico 6.16). En este sentido se trata de políticas donde la colaboración entre niveles de gobierno lleva desarrollándose más tiempo y de forma más intensa, pero que han perdido algo de espacio en la agenda colaborativa de las relaciones intergubernamentales.

Estas son las políticas que de forma más natural permiten la participación de los entes locales. Ello es así por la particular relación de los gobiernos locales con su entorno socioeconómico, que les permite tener en cuenta las necesidades de los alumnos que no consiguen aprobar la ESO con las necesidades del tejido económico local<sup>344</sup>. Las políticas de soporte a los jóvenes con más dificultades y los PQPI son programas pensados para favorecer las complejas transiciones escuela-trabajo, en ausencia de la adquisición de competencias educativas fundamentales. He optado por tratar los subcódigos 24 y 25 conjuntamente a pesar de expresar políticas públicas y con objetivos algo diferentes, además de estructurarse en programas distintos. El subcódigo 24 se refiere específicamente a todas aquellas actividades que, desde los centros y con los gobiernos locales, se realizan para mejorar las condiciones de

---

<sup>344</sup> Junto con los centros y los empresarios, los gobiernos locales ejercen un papel casi natural de mediador entre las dos realidades: la del fracaso escolar-educativo, con la de la capacidad de inserción en el tejido económico local

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

estudiantes matriculados con dificultades que tienen manifestaciones académicas severas. Por su parte el subcódigo 25 se refiere a la continuación de la situación descrita, puesto que se trata de políticas que atacan los problemas que generan las bolsas de personas que no superan la ESO y que han acabado el periodo de escolarización obligatoria. Considero que son dos caras de la misma moneda, y precisamente por ser dos programas dirigidos a situaciones continuas en el tiempo, y que expresan el mismo problema público.

En este sentido, es especialmente relevante el programa PQPI por su importancia política. Éste programa nace para eliminar trabas a la educación post-obligatoria, flexibilizando el paso de la ESO a la educación post-obligatoria, incluso sin obtener el graduado de secundaria<sup>345</sup>. La LODE faculta especialmente a las corporaciones locales a participar en la oferta de programas, así como en el diseño de los contenidos, siempre de acuerdo con la administración educativa. Específicamente para el caso catalán, los PQPI se han conformado a partir del *Decret 140/2009, del 8 de setembre*<sup>346</sup>. El departamento competente, en función de la formación ofrecida, determina la oferta anual de PQPI, y las administraciones locales participan en la planificación de la oferta, teniendo en cuenta las necesidades formativas del alumnado y del territorio.

Por otro lado, el subcódigo 24 se refiere en buena medida a las Unidades de Escolarización Compartida (UEC), que consisten en medidas especiales destinadas a escolarizar los alumnos con más dificultades de forma distinta al conjunto del grupo. El *Decret 299/1997 de 8 de novembre, sobre l'atenció educativa a l'alumnat amb necessitats educatives especials* establece que para garantizar la atención educativa necesaria a los alumnos inadaptados al medio escolar, concretamente se prevé expresamente esta posibilidad de escolarizar de forma distinta mediante las UEC<sup>347</sup>: En cualquier caso, la

---

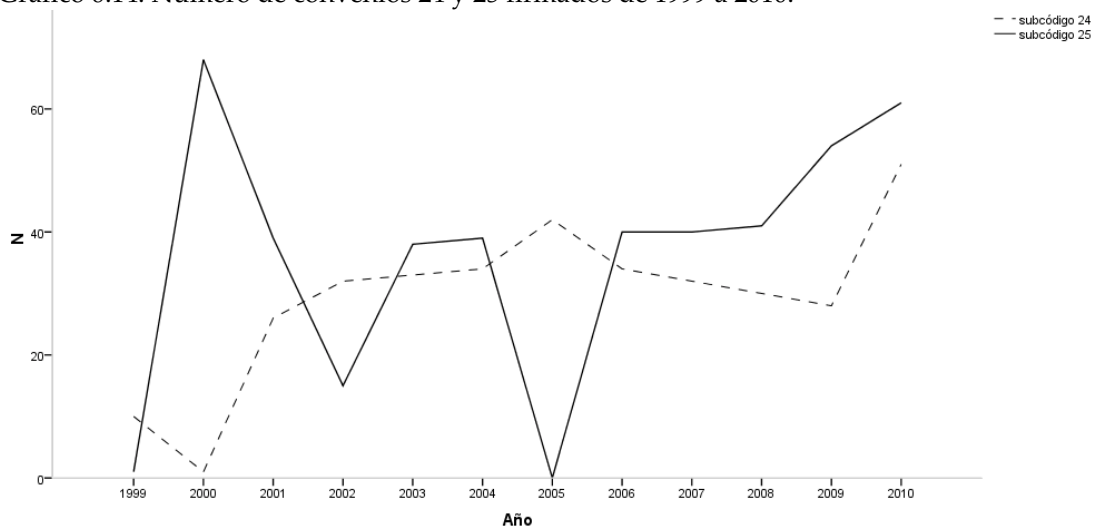
<sup>345</sup> Artículo 30 de la LODE

<sup>346</sup> Concretamente, en los artículos 26 y 27 se detalla que se trata de una política compartida entre los departamentos de educación y trabajo que se puede implementar a través de los gobiernos locales y los centros educativos que lo soliciten, que pueden organizar en ambos casos los cursos y actividades

<sup>347</sup> Apartado 3.2.2.2 sobre las UEC (Full de disposicions i actes administratius nº 1104): "A fi de garantir l'atenció educativa necessària a l'alumnat amb necessitats educatives derivades de la inadaptació al medi

distribución longitudinal de los convenios 24 y 25, esta vez analizados separadamente, muestra que la distribución de ambos tipos de convenios tiene una lógica particular y relacionada con elementos ajenos a los gobiernos locales.

Gráfico 6.14. Número de convenios 24 y 25 firmados de 1999 a 2010.



Fuente: BDCONV

La mayor parte de los convenios 24, que mantienen una dinámica creciente, se corresponde con políticas denominadas como *“Realització d’activitats complementàries específiques de l’ESO adreçades a l’alumnat amb necessitats educatives especials derivades de la inadaptació al medi”*. Estas necesidades especiales derivan directamente de la diversidad, entendida desde múltiples puntos de vista: geográfico, social, cultural, económico, pero también por causas familiares, por modos de ser, ritmos y estilos de aprendizaje. Esta atención a la diversidad se basa en la LOGSE y las normas posteriores y se fundamenta en la necesidad en respetar las diferencias y no convertirlas en desigualdades que obstaculicen el cumplimiento de la función educativa. En este sentido, los gobiernos locales trabajan junto con los centros educativos en la adaptación de currículos y espacios educativos. Los convenios 25 tienen una doble naturaleza.

---

escolar, els alumnes que a més d’un retard en els aprenentatges presentin de manera reiterada i continua desajustos de conducta greus, absentisme injustificat o rebuig escolar que posin en perill la convivència del centre, podran seguir una part dels ensenyaments corresponents a aquesta etapa en unitats d’escolarització compartida (UEC), on se’ls oferiran activitats específiques adaptades a les seves necessitats”.

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

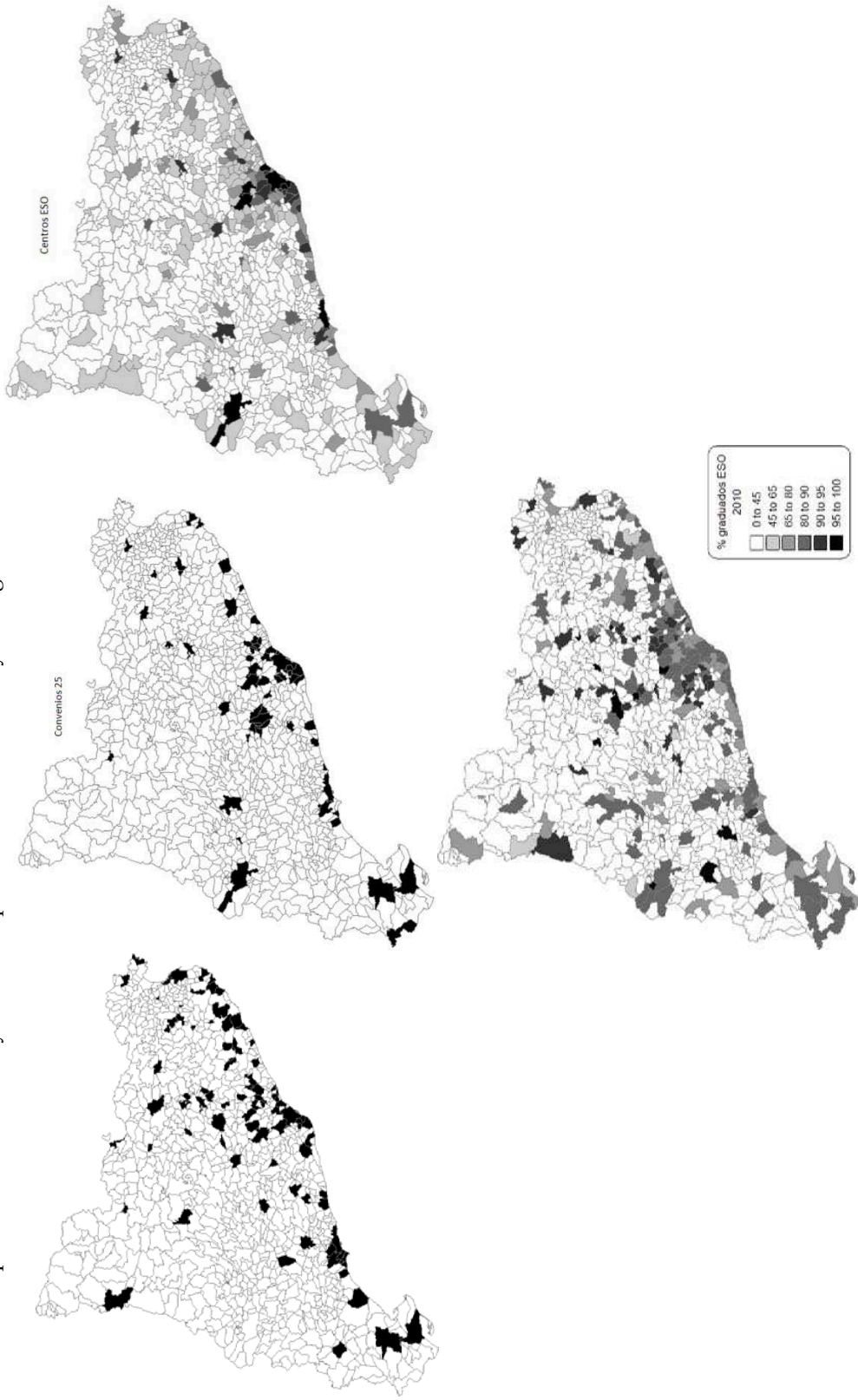
Desde 1999 hasta 2005 se corresponden con programas identificados como *“Realització d’accions d’informació, orientació i formació per a joves desescolaritzats i en atur”*. A partir de 2006 se implementa el programa PQPI que nace con la LODE. En este sentido, ambos subcódigos muestran su dependencia a normas de rango superior que los habilitan<sup>348</sup>.

La distribución territorial de los convenios nos muestra hasta tres dinámicas distintas. En primer lugar los convenios tipo 24 se reparten de forma poco “habitual” respecto de los criterios que hemos visto hasta el momento: su distribución es de las más distintas observadas hasta el momento. La principal explicación puede relacionarse con su carácter muy dependiente de los centros educativos, y de la capacidad de sus equipos directivos para realizar las actividades extracurriculares necesarias. Por otro lado, los convenios PQPI se sitúan principalmente en los municipios con mayor presencia de centros de ESO y donde existe una menor tasa de graduación en la ESO.

---

<sup>348</sup> Especialmente claro es el caso del programa PQPI, donde se observa claramente que la firma de convenios en la primera época tiene un comportamiento algo errático, hasta que se aprueba el programa PQPI y se empieza a implementar de forma creciente y persistente. Por su lado, el código 24 mantiene una dinámica más estable de crecimiento debido a que es una política consolidada desde la LOGSE en 1990.

Mapas 6.9: municipios con convenios 24 y 25. Municipios con centros de ESO y % de graduados en la ESO 2010.



Si añadimos la distribución según Servicio Territorial se puede observar que, como argumentaba, los convenios 24 tienen una repartición algo más desequilibrada en términos de convenios firmados, que los 25. Una vez más, los servicios territoriales parecen ser uno de los principales elementos de distribución equitativa de los recursos.

Tabla 6.22: convenios y municipios PQPI y de atención a la diversidad según ST.

<b>Servicio Territorial</b>	<b>Convenios 25</b>	<b>Municipios 25</b>	<b>Convenios 24</b>	<b>Municipios 24</b>
Baix Llobregat	79	8	5	5
Barcelona (municipi)	8	1	4	1
Barcelona 2 (comarques)	37	5	23	4
Catalunya Central	47	12	27	11
Girona	55	8	159	26
Lleida	26	4	2	2
Maresme-Vallès				
Oriental	76	10	35	20
Tarragona	49	5	68	11
Terres de l'Ebre	24	3	22	2
Vallès Occidental	35	5	7	5
<b>Total</b>	<b>436</b>	<b>61</b>	<b>352</b>	<b>87</b>

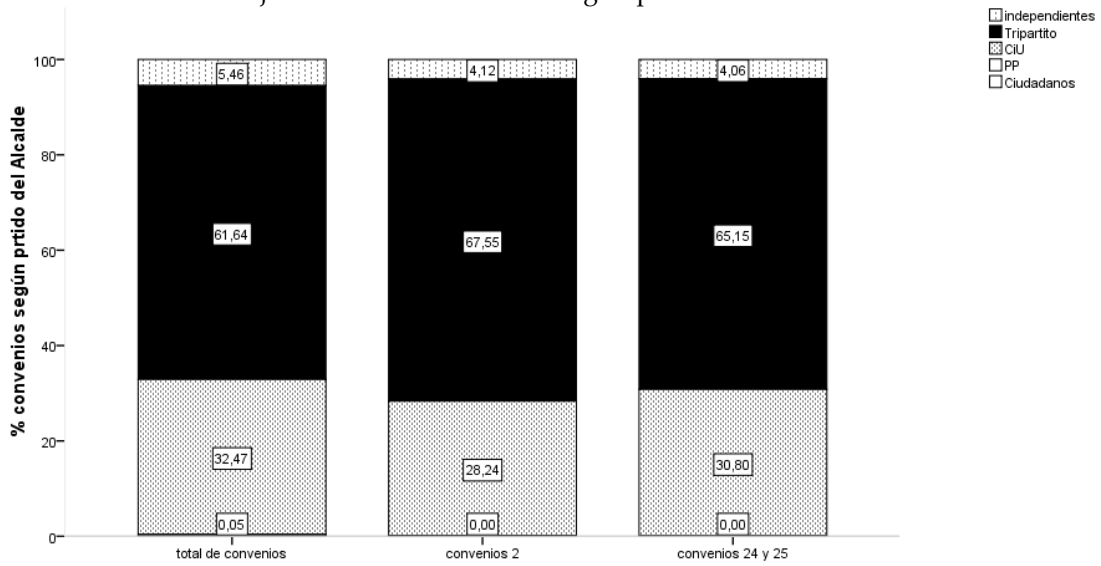
Fuente: BD2010

Especialmente para estos convenios, se ha considerado que el papel político del gobierno local era muy importante. Es decir, que en función de la sensibilidad política del consistorio municipal se encontraba una mayor predisposición a implementar políticas educativas locales. Atendiendo a que tanto PQPI como las de atención a la diversidad, especialmente estas segundas, están íntimamente relacionadas con un voluntad conjunta de centros y gobiernos locales, parece pertinente analizar el impacto de la ideología política en su desarrollo. A pesar de que he descartado como explicación sistémica y de fondo la existencia de grandes sesgos derivados del factor ideológico o de coincidencia política en la distribución de los convenios, considero que puede haber ciertas políticas donde una de las explicaciones clásicas de las RIG, el componente político, sea fundamental. Para analizar este impacto propongo analizar dos indicadores complementarios. En primer lugar el porcentaje de convenios firmados según el color político del alcalde; y en segundo lugar, propongo el análisis de las



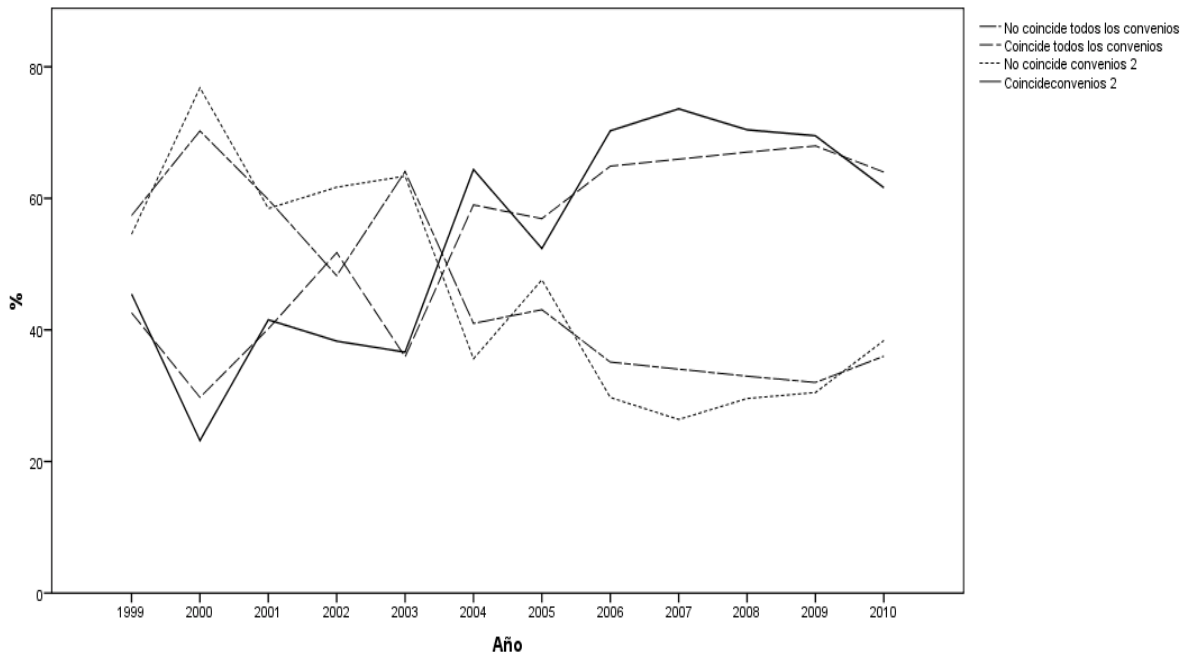
coincidencias entre los dos niveles de gobierno. Los siguientes gráficos resumen algunos datos relevantes respecto este extremo:

Gráfico 6.15. Porcentaje de convenios firmados según partido del alcalde.



Fuente: BDCONV

Gráfico 6.16. Evolución del % de coincidencias políticas gobiernos locales Generalitat (todos los convenios y convenios tipo 2)



Fuente: BD2010

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

Una parte del argumento político explica bien la distribución de los convenios y en otros no. Como se puede observar estos datos confirman una parte de la explicación política: que los gobiernos progresistas firman sustancialmente más convenios de entorno (tipo2 un 67.55% y específicamente 24 y 25 un 65.15%).<sup>349</sup>; sin embargo, no permiten sustentar tampoco que la coincidencia de color político en los dos niveles de gobierno explica la transferencia de recursos. Como se observa en el segundo gráfico (6.16), la estructura de las coincidencias de color político de los gobiernos locales es prácticamente la misma para los todos los convenios (línea ---) y para los convenios tipo 2 (línea continua).

Finalmente propongo un análisis simple de correlaciones que utilice variables educativas y de entorno. La idea es demostrar que estos convenios están muy relacionados con estos aspectos, pero también con la existencia de centros de ESO. Para ello propongo hasta 6 variables:

- *centrESO*: refleja el número de centros de ESO a nivel municipal
- *paro2010*: consiste en el número medio de personas que han figurado en las listas del paro para cada municipio
- *gradESO2010*: refleja la tasa de graduados en ESO total de cada municipio que tiene centros de ESO. En este caso engloba tanto los centros privados como los centros públicos.
- *extranj2010*: este indicador mide el número de extranjeros inscritos en el padrón municipal, como indicador de la importancia de los empadronados que no son ni españoles ni de estados miembros de la UE.

---

<sup>349</sup> Recordando la precaución de que firman más convenios los municipios más poblados que, tradicionalmente, tienen mayoría de alcaldes de los partidos integrantes del tripartito.

## Bloque 2. Interdependencias institucionales

- *irpf2009*: refleja la riqueza media de las rentas de un municipio a través de la media de las bases imponibles<sup>350</sup> del Impuesto sobre la renta de las personas físicas.
- *pob2010*: es la población municipal a fecha de 2010. En la primera tabla es una variable más, en la segunda es variable de control.

Tablas 6.23: Correlaciones entre variables de entorno y convenios 24 y 25.

		24	25	24+25	centrESO	paro2010	gradESO2010	extranj2010	irpf2009	pob2010
24	Pearson Correlation	1	,311**	,770**	,199**	,218**	,337**	,214**	,077*	,188**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000	,000	,000	,000	,000	,017	,000
	N	947	947	947	947	947	947	947	947	947
25	Pearson Correlation	,311**	1	,846**	,329**	,379**	,350**	,316**	,122**	,322**
	Sig. (2-tailed)	,000		,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	N	947	947	947	947	947	947	947	947	947
24+25	Pearson Correlation	,770**	,846**	1	,332**	,377**	,424**	,333**	,125**	,322**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000		,000	,000	,000	,000	,000	,000
	N	947	947	947	947	947	947	947	947	947

Control Variables			24	25	24+25	centrESO	paro2010	gradESO2010	extranj2010	irpf2009
pob2010	24	Correlation	1,000	,270	,763	,115	,252	,311	,261	,056
		Significance (2-tailed)	.	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,086
		df	0	944	944	944	944	944	944	944
	25	Correlation	,270	1,000	,828	,085	,487	,307	-,038	,089
		Significance (2-tailed)	,000	.	,000	,009	,000	,000	,249	,006
		df	944	0	944	944	944	944	944	944
	24+25	Correlation	,763	,828	1,000	,123	,474	,387	,127	,092
		Significance (2-tailed)	,000	,000	.	,000	,000	,000	,000	,005
		df	944	944	0	944	944	944	944	944

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Fuente: BD2010

Los datos corroboran que, efectivamente, estos convenios correlacionan de forma significativa y positiva con prácticamente todos los indicadores propuestos. Especialmente relevante es la correlación con las tasas de graduación (.424 para 24+25) y con los datos del paro (.377 para 24+25). Además, es relevante que correlacionen también con los centros de ESO y con la presencia de extranjeros en el municipio, incluso algo mejor que con la población. La primera tabla también advierte del poco

<sup>350</sup> La base imponible se considera, en derecho tributario, como el mejor indicador de riqueza, puesto que ya se han aplicado las exenciones tributarias.

impacto que parece tener la renta media de los municipios en la presencia de estos convenios. Este dato parecería indicar que la renta no es una variable tan importante como otros factores más relacionados con el aula (graduados o extranjeros), y que la riqueza media personal puede no ser relevante en la actuación de los gobiernos locales y el *Departament*. En efecto, si se controlan las mismas variables por la población (segunda fila de la tabla 6.23), se reafirma la impresión: el paro y la graduación de la ESO son las variables clave para entender la firma de estos convenios. No sólo se mantiene la correlación positiva y significativa, sino que aumenta la capacidad explicativa de ambas: .474 y una  $R^2=22\%$  para la variable paro, y .387 y una  $R^2=14.9\%$  para la variable de graduación escolar en la ESO. Además, se puede prácticamente descartar la variable de la renta media personal y se debe matizar la importancia de los centros educativos y de la presencia de extranjeros.

Parece pues, que estos convenios responden de forma general a una distribución relacionado con los factores de entorno, y que su distribución, especialmente de los 24, es algo más heterogénea en comparación con convenios que representan políticas más estables o con más implicaciones políticas y presupuestarias (guarderías, PEE...). Se trata de políticas que evocan un gobierno local coadyuvante, prácticamente mediador, entre los problemas sociales-educativos y los tejidos económicos locales. Prueba de ello es la participación de terceros privados en estas políticas. La siguiente tabla muestra claramente que el porcentaje de convenios con presencia de terceros actores privados es elevadísimo, para los convenios 24 y 25, y en comparación con el conjunto de convenios firmados<sup>351</sup>.

Tabla 6.24: presencia de terceros actores privados en la firma de convenios.

Terceros privados	Total convenios	%	Convenios	
			24+25	%
No	5825	95,77	583	73,89
Sí	246	4,04	206	26,11
<b>Total</b>	<b>6082</b>		<b>789</b>	

Fuente: BDCONV

<sup>351</sup> 26.11% de los 24+25, contra tan sólo un 4.04% del total de los convenios, que representa un 83.7% del total de convenios.

Probablemente, este factor ayude a comprender la distribución un tanto distinta de estos convenios, puesto que también están especialmente diseñados para acomodar estructuras privadas en la implementación de la política. Así, en los municipios con un tejido empresarial más activo, o con una sociedad civil más dispuesta a colaborar en los temas analizados, es posible que se pueda explicar también parte de la firma de estos convenios.

### **6.3.3 Bienvenida educativa y atención a la diversidad.**

La última gran política del código 2 es la referente a la implementación de los espacios de bienvenida educativa (en adelante, EBE) y la atención educativa a la diversidad. Se trata también de políticas que aparecen de forma muy mayoritaria a partir de 2004, con la llegada del tripartito y que se relacionan de forma muy evidente con la llegada de inmigrantes en edad de escolarización obligatoria. Básicamente consisten en la construcción y mantenimiento de espacios (físicos) de apoyo y asesoramiento a los recién llegados y a sus familias, previos a la escolarización obligatoria.

Los grandes objetivos de los EBE son la creación de espacios que permitan el diagnóstico y la orientación de los nuevos arribados, especialmente los que se incorporan una vez se ha iniciado el curso. Estas actividades se realizan en estrecha colaboración con los Ayuntamientos, que son también los encargados de dar a conocer los diferentes aspectos relacionados con la educación y, sobre todo, elaborar actividades para la futura incorporación de los niños o jóvenes recién llegados al sistema educativo en las mejores condiciones<sup>352</sup>. En un sentido parecido, la atención educativa a la diversidad se relaciona específicamente con la necesidad de tratar de

---

<sup>352</sup> Además, se trata de convenios muy relacionados con la existencia de PEE y de OMEs, al menos teóricamente, puesto que son un complemento “natural” a la filosofía que impregna los PEE y la existencia de OMEs (Catalunya.Síndic de Greuges, 2008).

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

mitigar los efectos negativos en el aprendizaje de los entornos multiculturales desequilibrados, y especialmente la llegada de alumnos a mitad de curso. Sin embargo, la configuración específica de esta atención a la diversidad se ha dejado muy ampliamente a los centros y sus equipos directivos mediante la actuación tutorial<sup>353</sup>. Los gobiernos locales no han sido tan activos como en la implementación de EBEs.

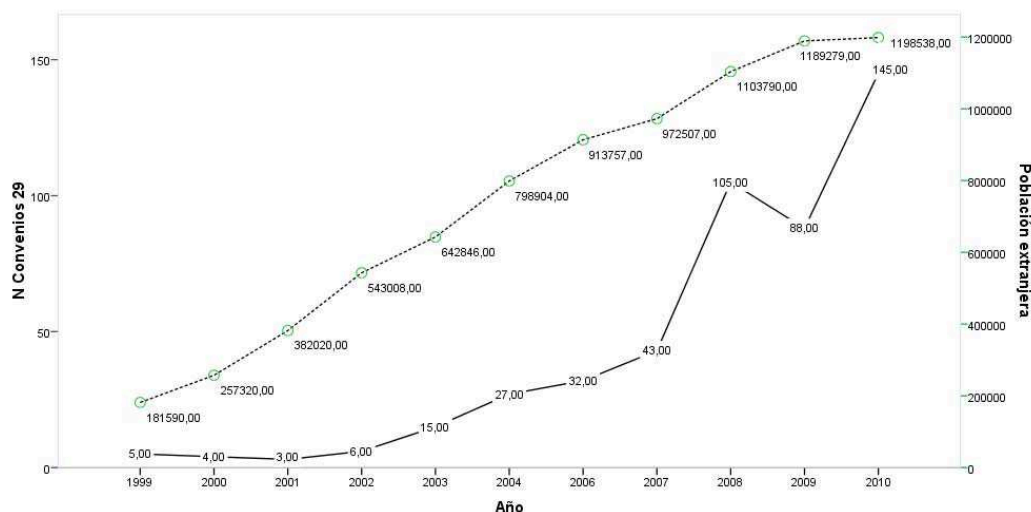
Así, como en el apartado anterior, las variables de entorno parecen ser las más relacionadas a priori con este tipo de convenios. Específicamente, el impacto de la inmigración extranjera parece ser el fenómeno más determinante en relación con los EBEs, tal y como se establece en la *Resolució EDU/3072/2008, de 17 d'octubre, per la qual es regulen, amb caràcter experimental, els espais de benvinguda educativa*<sup>354</sup>. En efecto, se trata de implementar unidades de apoyo y de asesoramiento previos a la escolarización de niños y jóvenes recién llegados, especialmente de entre 8 y 16 años, y que trabajan incluso con toda la unidad familiar diferentes aspectos relacionados con la educación en el marco general de su proceso de integración en el municipio y en el sistema educativo, con el objetivo de garantizar la atención individualizada y colaborar en la mejora de la calidad de los centros educativos (Síndic de Greuges, 2008). La relación entre estos convenios y la llegada de nuevos residentes parece evidente, a la luz del siguiente gráfico:

---

<sup>353</sup> Art. 15 del Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia dels centres educatius.

<sup>354</sup> Que establece en el preámbulo que: "Catalunya té una llarga història d'immigració que avala la seva capacitat d'integració. Tanmateix, en el període 2002-2007 s'ha registrat un intens creixement poblacional degut, principalment, a la immigració estrangera. La informació que s'ofereix a les persones nouvingudes en els primers contactes que es produeixen després de la seva arribada és molt important per orientar el procés de la seva integració en la societat d'acollida, i més concretament, al municipi on ixaran el seu veïnatge".

Gráfico 6.17. Evolución de los convenios 29 y de la población extranjera 1999-2010.



Fuente: BDCONV e IDESCAT

En efecto, el crecimiento de este tipo de convenios empieza de forma efectiva en 2004 y se acompaña con la dinámica de la llegada de nuevos residentes hasta 2010. Una vez más, se constata que el efecto del cambio político en el *Departament* provoca también un cambio en la orientación de las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, los criterios de distribución de estos convenios pueden aportar elementos de reflexión respecto de los criterios de firma de los mismos.

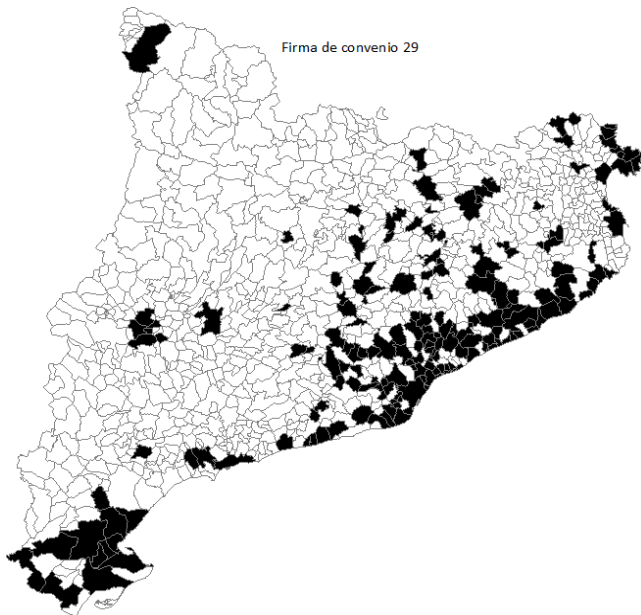
Estos convenios los firman un total de 185 municipios distintos, pero tan sólo 4 consiguen un EBE y de forma experimental y transitoria<sup>355</sup>. Este dato es un primer indicador de que la política preponderante en este subcódigo es la de la atención educativa a la diversidad, que tiene un arraigo algo mayor. A pesar de las similitudes en los objetivos, la principal diferencia entre ambas es en la forma de llevar a cabo la integración de los estudiantes con más dificultades. La atención educativa se lleva a cabo

<sup>355</sup> Concretamente: Reus, Manresa, Cornellà de Llobregat y Vic. La transitoriedad se puede analizar a partir de las dos resoluciones que crean los EBE: *Resolució EDU/3072/2008, de 17 d'octubre, per la qual es regulen, amb caràcter experimental, els espais de benvinguda educativa i Resolució EDU/2312/2009, de 29 de juliol, per la qual es prorroga i s'amplia l'experiència dels espais de benvinguda educativa.*

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

en las aulas, con todos los estudiantes conjuntamente y con los docentes propios del centro, adaptando el currículum docente y las estructuras docentes; por el contrario, los EBEs se configuraban como un elemento exterior a las escuelas, con su propio personal diferenciado y no dependiente del *Departament* y que preparaba a los estudiantes fuera del ámbito escolar para insertarlo posteriormente después de un tiempo de adaptación. Este formato, alejado de la pedagogía de los centros, creó muchas reticencias en la comunidad educativa (L. Medir, 2011b)<sup>356</sup>. En cualquier caso, los demás municipios que firman convenios de atención a la diversidad representan una muestra muy particular de los municipios catalanes. Como se observa en el siguiente mapa, la distribución territorial es también bastante distinta:

Mapa 6.10: distribución de los convenios 29



Fuente: BD2010

Otra vez, las diferencias territoriales observadas, nos dibujan un tipo de convenios muy relacionados con la voluntad y capacidad de los centros educativos municipales. El patrón de repartición territorial no es tan homogéneo como en políticas anteriores y es notable la ausencia de convenios 29 en toda la *plana de Lleida* (incluida la

---

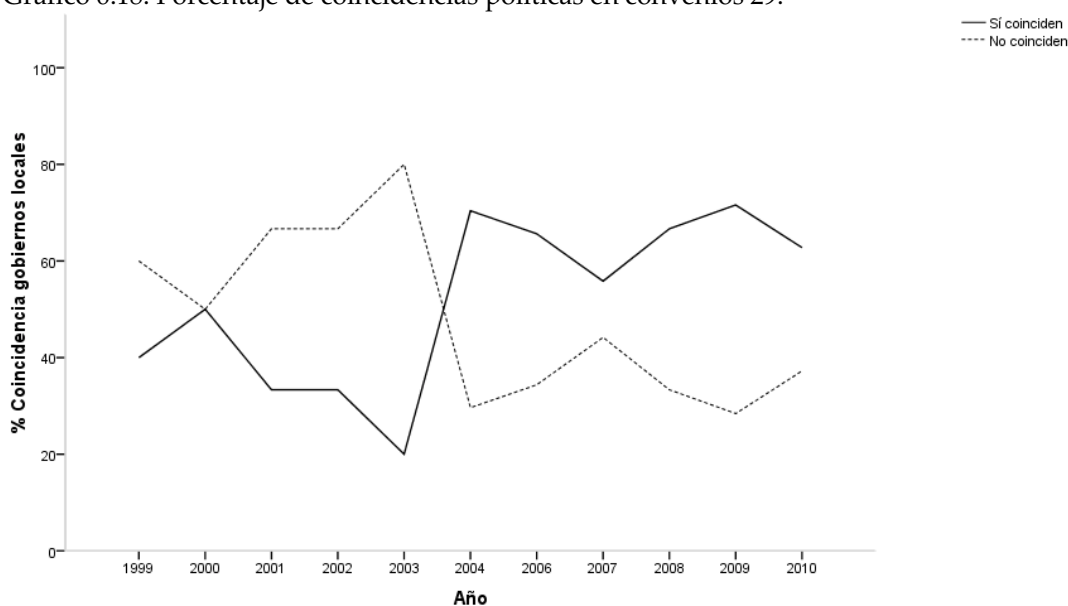
<sup>356</sup> Además, ver noticias en el anexo.



capital), *Conca de Barberà, Alt y Baix Camp* y hacia el norte *l'Urgell y els Pallars*. Hacia el sur vemos como la *Ribera d'EBre o la Terra Alta* tampoco firman ni un convenio 29.

En este sentido, analizar la variable de las coincidencias políticas puede ser útil. Sin embargo, tal y como muestra el gráfico siguiente, es de nuevo poco relevante, puesto que mantiene el comportamiento general del acumulado de los convenios:

Gráfico 6.18. Porcentaje de coincidencias políticas en convenios 29.



Fuente: BDCONV

Sin embargo, sí que encontramos relaciones relevantes si analizamos la firma de convenios 29 a partir de la firma de convenios OME y PEE. Como ya se ha explicado, en principio, donde los gobiernos deciden instalar una OME o implementar PEE es allí donde hay más dificultades educativas. En este sentido, sería lógico observar algún tipo de dinámica acumulativa en relación con estos convenios de entorno. Es decir, donde hay OMEs y PEEs, es más fácil que se decida implementar políticas de atención a la diversidad puesto que, como se ha visto, allí donde se implementan las condiciones educativas y de entorno son algo más difíciles. En este sentido, si la dinámica acumulativa se corrobora en todo o en parte, probablemente se puede seguir afirmando que ésta es una de las claves de la evolución y del cambio institucional de

## 6. El cambio en la estructura y el entorno

los municipios. La capacidad de firmar convenios atrae también a otros convenios y las unidades temáticas generan esta especie de círculos virtuosos. Es decir, mostrarse como un partenaire fiable facilita la obtención de recursos institucionales y educativos que proyectan el cambio institucional y, por ejemplo, el hecho de firmar convenios de entorno (tipo 2) atrae a otros convenios, y especialmente de entorno.

Tablas 6.25: Tabla de contingencia con la existencia de PEE y la existencia de convenios 29

PEE/conv29	No	%No	Sí	%Sí	Total
No existe	403	75,2	133	24,8	536
Sí existe	28	35,0	52	65,0	80

OME/conv29	No	%No	Sí	%Sí	Total
No existe	414	75,0	138	22,0	627
Sí existe	17	26,2	48	73,8	65

Fuente: BD2010

Las tablas anteriores confirman que algunos tipos de convenios se comportan de forma acumulativa. En efecto, de los 80 municipios en que existe PEE en un 65% (52) se firman convenios de tipo 29, y un 73.8% de municipios con OME (48) también firman convenios 29. A partir de estos datos no es difícil observar que se trata de dinámicas relacionadas con una determinada voluntad política y si he considerado que la firma por parte de los municipios de convenios PEE y OME no era ni casual ni exactamente expresión de la genuina voluntad local, entonces tampoco lo puede ser la firma de convenios 29. A pesar de ello, la firma de convenios 29 se ha visto que tiene también otro patrón explicativo, puesto que existen 135 municipios que no tienen OME y 133 que no tienen PEE pero que firman convenios 29. Ya he resaltado que esta repartición algo particular de estos convenios puede responder a la voluntad de los centros educativos de colaborar activamente mediante proyectos de atención educativa a la diversidad. Para ello propongo de nuevo la prueba de la independencia de medias, para intentar analizar las diferencias entre los municipios con convenio 29 y los que no. Para ello propongo variables de entorno como las siguientes:

- *OME*: tiene en cuenta la presencia o ausencia de esta estructura educativa municipal. A pesar de tratarse de una variable dicotómica, al ser tratada en forma

## Bloque 2. Interdependencias institucionales

de media aritmética por el t-test es un buen indicador del grado de presencia de esta estructura en cada uno de los grupos y si es significativa.

- *PEE*: tiene en cuenta la presencia o ausencia de estas políticas educativas municipales. A pesar de tratarse de una variable dicotómica, al ser tratada en forma de media aritmética por el t-test es un buen indicador del grado de presencia de esta estructura en cada uno de los grupos y si es significativa.
- *Evolhutchens0010*: evolución del índice de Hutchens, de segregación escolar, como resta del índice de 2010 del de 2001. Este índice es el más comúnmente utilizado para medir el nivel de segregación escolar de extranjeros en cada uno de los países, regiones o en este caso municipios.
- *Difconotripciu*: se trata de un indicador de la importancia en la capacidad convenial de los municipios bajo los dos gobiernos de la Generalitat distintos. Así, el indicador se extrae de la resta de los convenios firmados bajo el tripartito en relación con los convenios firmados bajo el gobierno de CiU. Es una medida de la concentración de los recursos.
- *Evolconcentrestrestr0010*: se trata de la evolución de la concentración de extranjeros en los centros de educación obligatoria (públicos y privados) municipales. Este indicador es la diferencia de la concentración de 2010 respecto de la de 2000.
- *evolpercentgradESO0610*: evolución del porcentaje de graduados ESO calculado como la resta del porcentaje de graduados de 2010, de los graduados de 2006.
- *Ipublicitat2010*: relación de publicidad de la capacidad educativa municipal. Mide el porcentaje que representan los centros públicos sobre el total de centros del municipio. Así 100 indica que todos los centros son públicos y 0 que son todos privados.

El conjunto de las variables propuestas puede ser indicativo de la morfología de los municipios que firman los convenios 29. Así, el t-test queda como sigue:

Tabla 6.26: t-test de independencia de medias para convenios 29

	Firma conv.29	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
OME	Si	108	0,3241	0,47021	0,04525
	No	63	0,2063	0,40793	0,05139
PEE	Si	108	0,3056	0,46279	0,04453
	No	63	0,2222	0,41908	0,0528
Evolhutchens0010	Si	108	-0,0276	0,12274	0,01181
	No	63	-0,0211	0,14135	0,01781
difconytrpiciu	Si	108	12,639	12,39721	1,19292
	No	63	5,6032	7,29458	0,91903
Evolconcentrestro0010	Si	108	9,5844	5,99249	0,57663
	No	63	10,696	7,70759	0,97107
evolpercentgradESO0610	Si	108	14,158	20,2598	1,9495
	No	63	23,204	30,09266	3,79132
Ipublicitat2010	Si	108	77,85	17,50494	1,68441
	No	63	81,361	16,57494	2,08825

**Independent Samples Test**

	Levene's Test for Equality of Variances		F	Sig.	t	df	t-test for Equality of Means			95% Confidence Interval of the Difference	
	Equal variances assumed	Equal variances not assumed					Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Diff.	Lower	Upper
OME	Equal variances assumed		12,67	,000	1,656	169	0,1	0,11772	0,07108	-0,0226	0,25805
	Equal variances not assumed				1,719	144,91	0,088	0,11772	0,06847	-0,01761	0,25306
PEE	Equal variances assumed		6,102	0,014	1,175	169	0,242	0,08333	0,0709	-0,05664	0,2233
	Equal variances not assumed				1,206	140,41	0,23	0,08333	0,06907	-0,05322	0,21989
Evolhutchens0010	Equal variances assumed		1,187	0,277	-0,31	169	0,754	-0,00646	0,02059	-0,04711	0,03418
	Equal variances not assumed				-0,3	115,58	0,763	-0,00646	0,02137	-0,04879	0,03586
difconytrpiciu	Equal variances assumed		5,434	0,021	4,106	169	0	7,03571	1,71352	3,65305	10,4184
	Equal variances not assumed				4,672	168,98	0	7,03571	1,50588	4,06295	10,0085
Evolconcentrestro0010	Equal variances assumed		2,068	0,152	-1,05	169	0,295	-1,11116	1,0579	-3,19955	0,97723
	Equal variances not assumed				-0,98	105,81	0,327	-1,11116	1,12937	-3,35028	1,12797
evolpercentgradESO0610	Equal variances assumed		14,71	,000	-2,35	169	0,02	-9,04557	3,85756	-16,6608	-1,43037
	Equal variances not assumed				-2,12	95,261	0,036	-9,04557	4,26317	-17,5087	-0,5824
Ipublicitat2010	Equal variances assumed		0,325	0,569	-1,29	169	0,199	-3,51083	2,72193	-8,88419	1,86252
	Equal variances not assumed				-1,31	135,65	0,193	-3,51083	2,68291	-8,81658	1,79491

Fuente: BD2010

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

Las pruebas de independencia de medias ofrecen resultados interesantes. Sobre todo porque confirman algunas de las hipótesis lanzadas anteriormente. En primer lugar, los resultados no son significativos para la mayor parte de los indicadores, de forma que la diferencia entre los dos grupos (los que tienen 29 y los que no) es poco relevante. Así, no existe una diferenciación específica entre los municipios por el hecho de firmar convenios de tipo 29. Al contrario, cuando se trataba de políticas algo más sustantivas (OME y PEE), los indicadores de entorno eran significativos y identificaban de forma robusta las diferencias. Esta primera conclusión reafirma el análisis de que ésta es una política que no está tan dirigida por el centro político y que el acceso a ella es, verdaderamente, más heterogéneo y que los municipios pueden acceder a ella de forma algo más autónoma. Además, descarta diferencias en elementos tan sensibles como la evolución de la segregación escolar, de la concentración de extranjeros en las aulas o el grado de publicidad de las instituciones educativas municipales.

En segundo lugar, los dos únicos indicadores significativos son *difconvtripciu* y *evolpercentgradESO* que son dos elementos complementarios. En primer lugar, *difconvtripciu* nos indica que, de media, los municipios que consiguen al menos un convenio tipo 29, firman de media 12.63 convenios, mientras que los que no lo tienen firman de media 5.6 convenios, y esta diferencia es significativa (.000) asumiendo que las varianzas son distintas. Por otro lado, el indicador de la evolución de los resultados de la ESO también muestra diferencias significativas entre ambos grupos, puesto que la media de la evolución de graduados en ESO para los municipios que firman al menos un convenio 29 es de un 14.15%, mientras que para los que no tienen firmado ningún convenio 29, la evolución de graduados en ESO es de 23.20%, considerablemente más elevada, con una significación de 0.36 y asumiendo la desigualdad de varianzas.

Estos dos indicadores confirman, por un lado, que la dinámica acumulativa enunciada funciona. Es decir, el hecho de firmar más convenios – particularmente en la época del tripartito- es un indicador relevante del incremento de la capacidad

educativa; y que, además, cuantos más se firman, más diversa es su naturaleza. Sin embargo, algunas políticas como las OME o los PEE están notablemente restringidas a tipos de municipio mucho más determinados. Por otro lado, parece evidente que en los municipios con una peor evolución de las tasas de graduación en la ESO son los más interesados en firmar convenios <sup>29</sup>, probablemente porque los centros educativos sean más conscientes de estas necesidades.

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

## BLOQUE 3. Contrastes y efectos de las interdependencias institucionales.

*P6: el centro político no es neutro en las relaciones intergubernamentales educativas y actúa según su propia lógica. De esta manera, aplica una determinada fuerza en una determinada dirección al conjunto del sistema de gobiernos locales, que pre-configura su evolución.*

*H: El cambio institucional producido en los gobiernos locales y su evolución educativa se pueden explicar en función el grado de intensidad relacional con el "centro político": a mayor intensidad relacional, mayor cambio institucional y mayor capacidad educativa.*



### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

## 7. Los CEL en Francia y Los PEE en Catalunya, una comparación de instrumentos colaborativos.

"Compte tenu de l'inscription des gouvernements locaux dans le cadre de l'État, la recomposition de ce dernier entraîne des recompositions sensibles aux niveaux infranationaux. C'est le cas dans tous les pays européens mais les avis divergent quant à l'interprétation du phénomène, et la combinaison des phénomènes rends difficile (...) la mesure du changement à l'aide des enquêtes quantitatives précises."

*Le retour des villes européennes*

Patrick Le Galès

Este apartado lo dedico al análisis, de los *Contrats Educatifs Locaux* (CEL) firmados en Haute Garonne, con la misma filosofía y con la misma metodología que los convenios catalanes. En una primera parte, analizo con detalle la distribución de los CEL, junto con sus determinantes y factores explicativos. En un segundo apartado, comparo los CEL, en la medida de lo posible, con los PEE catalanes. El objetivo es estudiar si existen similitudes institucionales, políticas o de contexto educativo entre las dinámicas políticas observadas. Analizar cómo se comporta el centro político francés puede ayudar a comprender y a interpretar, mediante otros marcos institucionales, cómo se comporta el centro político catalán. Además, demuestro la potencialidad de usar las mismas técnicas de recogida de datos como instrumento de comparación. Ya he destacado que no dispongo de la misma riqueza de datos que para el caso catalán, y que esto dificulta la comparación estricta, pero sin embargo la metodología permite indicar que, de disponer de los mismos datos, la comparación sería todavía más fecunda. A pesar de las limitaciones enunciadas, el desarrollo metodológico es lo suficientemente profundo como para validar tanto el proceso de recogida y tratamiento de datos, como los resultados del análisis del cambio institucional.

Además, la estructura municipal de Haute Garonne y Catalunya es similar: una gran ciudad central (Barcelona y Toulouse), una zona metropolitana más o menos institucionalizada y una gran cantidad de municipios muy poco poblados. Así, a priori, podemos analizar la cuestión territorial y los desequilibrios generados por una gran urbe en ambos lados de los pirineos y desde una óptica parecida. Además, ambos modelos de gobierno local pertenecen a la misma familia, el modelo napoleónico.

CEL y PEE son instrumentos comparables puesto que se trata de instrumentos políticos similares y que persiguen objetivos parecidos. Básicamente, ambos buscan empoderar a los gobiernos locales en aspectos educativos que, sin formar parte del núcleo duro de la educación, pretenden mejorar las condiciones educativas del entorno. En este sentido, si los CEL se hubieran aplicado en Catalunya los hubiera codificado como convenios de tipo 2, de mejora de las condiciones educativas. CEL y PEE se corresponden ambos con un proceso de capacitación de los municipios a través de su habilitación para actuar en ámbitos muy cercanos al educativo, prácticamente coadyuvando en el proceso educativo formal, y velando por la integración social de todos los alumnos de un municipio. En este sentido, siendo dos programas algo diferentes, coinciden fuertemente en esta voluntad de incorporar al municipio a las responsabilidades educativas. En primer lugar analizo, pues, la distribución y características de los CEL en Haute Garonne.

#### **7.1 Los CEL, expresión de la voluntad local.**

Los CEL representaron en el 1999 una gran novedad en la actividad contractual del Estado Francés. Por primera vez, se juridificó el deseo del Estado central de generar sinergias de colaboración con los gobiernos locales en política educativa. Originariamente fue el primer instrumento dirigido desde el Ministerio de la Educación Nacional (en adelante, MEN) para crear una verdadera política educativa

local. Por primera vez el MEN reconoció la capacidad educativa de los municipios, y esto representó toda una revolución conceptual<sup>357</sup>. Ya existían otras adaptaciones territoriales de las políticas educativas, pero la principal diferencia era que se trataba de políticas que consistían en dotar de mayor autonomía y medios materiales a los centros educativos, y no tanto a los gobiernos locales. Así desde 1982 ya se habían establecido las *Zones d'Éducation Prioritaire* (en adelante ZEP), que eran planificaciones educativas que variaban en función de las necesidades singulares de determinados territorios, y que pretendían dotar a los centros de los territorios más desfavorecidos con más medios y adaptando las políticas educativas a su realidad<sup>358</sup>. El objeto de estudio fundamental de este apartado son los determinantes de la distribución y los elementos básicos de los convenios CEL<sup>359</sup>. Éstos se configuran como un convenio federador e integrador de las políticas educativas que se llevan a cabo en un municipio, y que se diseñan (en parte) e implementan (en todo) por los gobiernos locales.

### 7.1.1 El diseño y evolución de los CEL

El CEL es el primer instrumento que pretende configurar el municipio como actor de la política educativa. Esta tipología de contrato se establece por primera vez en 1998 con una Circular del *Ministère de l'Éducation Nationale* (MEN)<sup>360</sup> que lo define así:

*“La manière dont un enfant met à profit son temps en dehors des heures de classe est importante pour sa réussite scolaire, l'épanouissement de sa personnalité et son apprentissage de la vie sociale. Il convient donc de prévoir -en particulier pour ceux qui ont le plus de*

---

<sup>357</sup> No hay más que referirse al capítulo 3.1 de esta tesis, donde especifico la naturaleza de la educación pública en Francia y las dificultades de encaje de la diversidad territorial.

<sup>358</sup> Para más información consultar: Bénabou, Kramarz, y Prost, 2004; Glasman, 2000; Moisan y Simon, 1997.

<sup>359</sup> A pesar de que la literatura francesa denomina a los convenios *contrats* o *conventions*, he optado por mantener la denominación catalana y española de convenios para guardar una cierta homogeneidad en la redacción.

<sup>360</sup> Las tres circulares que han regulado el CEL son : *Circulaire du 09 juillet 1998, 98-144 ; Circulaire du 25 octobre 2000, 25-10 ; Instruction n°09-018 JS du 5 février 2009.*

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

*difficultés à accéder aux différentes formes de culture- une organisation de ce temps propre à favoriser leur développement harmonieux.*

*L'enfant ou l'adolescent tirera d'autant mieux parti de son temps scolaire et de son temps libre que ceux-ci seront mieux articulés et équilibrés. Le désir de connaître et d'être ensemble se nourrit volontiers d'activités culturelles, sportives ou ludiques, menées dans le cadre du temps libre, qui peuvent être l'occasion pour chaque enfant de se découvrir des talents et contribuer à la réussite de sa scolarité. La fatigue, le désœuvrement, l'offre d'activités trop éparpillées ou trop coûteuses, sont autant d'obstacles à l'égalité d'accès de tous au savoir, à la culture, au sport.*

*Face à ce véritable enjeu de société, l'État a la volonté de mobiliser tous les partenaires qui, à divers titres, sont responsables de l'éducation et des jeunes : les administrations et les établissements de l'État (éducation nationale, culture, jeunesse et sports, ville), les collectivités territoriales, les associations, en particulier sportives, culturelles et éducatives, les organismes à vocation sociale (CAF, FAS) et naturellement les familles. Tous ceux et celles qui ont en charge, à un titre ou à un autre, la formation des enfants et des adolescents, ont vocation à participer à la définition d'un projet éducatif qui, en respectant la diversité des rythmes de vie et d'apprentissage et des centres d'intérêt, favorise leur accès à la diversité des connaissances, des lieux de savoir et des pratiques. Ils devront s'engager à coordonner leurs moyens et mettre en commun leurs compétences pour élaborer des contrats éducatifs locaux".*

Esta primera circular fue firmada por el entonces Ministra del *Parti Socialiste* (PS) del MEN, Segolène Royal, bajo el gobierno de cohabitación de Lionel Jospin como primer ministro y Jacques Chirac como Presidente de la República. Se trataba de un diseño de la política muy ambicioso, puesto que configuraba el CEL como el verdadero eje ordenador de todas las políticas que podían realizar los municipios en relación con diversos aspectos del tiempo de los alumnos<sup>361</sup>. Para mantener unos

---

<sup>361</sup> Es remarcable que se trata de actividades dentro y fuera de los centros educativos. El art. 1.2 de la circular de 1998 reza exactamente : « *La politique d'aménagement des temps et des activités de l'enfant implique une réflexion globale sur l'équilibre entre temps scolaire, périscolaire et extra-scolaire. En dehors du temps des apprentissages scolaires, qui relève de la responsabilité de l'éducation nationale, on peut en effet distinguer deux temps pour l'organisation d'activités : le temps périscolaire, immédiatement avant ou après l'école, c'est à dire : le temps du transport scolaire, la période d'accueil avant la classe, le temps de la restauration*

mínimos, la circular vinculaba la financiación del programa a la realización de un proyecto educativo propio –elaborado conjuntamente por gobiernos locales, centros y asociaciones-, basado sobre todo en los alumnos de la *maternelle*, *l'élémentaire* y le *collège*. El llamamiento a firmar un CEL se basaba en la “*démarche d'appel à projets*” que debía ser validado por el organismo desconcentrando del Estado competente, y para estos dos primeros años, *l'Inspection d'Académie*<sup>362</sup> correspondiente.

Esta primera regulación fue rápidamente modificada por una segunda circular, de octubre de 2000. Este fue un paso importante en el diseño de los CEL puesto que pasaron de la competencia directa del MEN a la competencia directa del *Ministère de la Jeunesse et des Sports*, que en ese momento dirigía Marie-George Buffet. En este cambio de adscripción política, el contenido y orientación de la política también se modifica. Se adaptó ligeramente el contenido para pasar a ser el contrato, en realidad, el contrato federador de otras políticas de carácter algo más transversal, o menos intensamente relacionado con las competencias educativas “duras” y los tiempos escolares, como por ejemplo CLAS, CEJE, CLS o TLPJ<sup>363</sup>. Así, el CEL se configura como un marco ordenador de éstos y otros tipos de convenios que están relacionados de forma más o menos directa con la educación a nivel local.

En este caso, lo importante retener es que pasan de un ministerio a otro y cambia ligeramente la naturaleza, dado que se vuelve menos intervencionista y más federador y coordinador de políticas con una actividad potencialmente educativa. Además, como reconoce el Sr. Bernard Olivier (L. Medir, 2011a), responsable máximo de los CEL en Haute Garonne, pierden también potencial educativo. El cambio de adscripción ministerial es un cambio profundo en la sustancia de la política: en este cambio el MEN pasa de ser el organismo responsable a ser un

---

*à l'école, après la classe, les études surveillées, l'accompagnement scolaire, les activités culturelles ou sportives, le mercredi après-midi; le temps extra-scolaire situé en soirée, le mercredi lorsqu'il n'y a pas classe, en fin de semaine et pendant les vacances. »*

<sup>362</sup> Territorial y funcionalmente *l'Inspection d'Académie* se corresponde con los Servicios Territoriales del Departamento.

<sup>363</sup> CLAS : *Contrat Local d'Accompagnement a la Scolarité*

CEJE : *Contrat Enfance Jeunesse*

CLS : *Contrat Local*

TLPJ : *Temps Libre Prévention Jeunesse*

potencial partenaire del contrato, pierde su posición pivotal y, por lo tanto, a sus ojos, el CEL deja de ser un convenio "educativo". Además los CEL "se alejan el aula" con su nueva configuración. Finalmente, la tercera circular sobre los CEL, de 2009, no cambia en demasía esta configuración, más bien al contrario, los desapodera todavía más de una especificidad política en la educación local.

En cualquier caso los CEL establecen una dinámica de partenariado del Estado con el territorio local. Resumiendo el procedimiento de firma, cabe destacar que el Estado financia parte de las políticas locales educativas a condición de cumplir una serie de requisitos. El principal de todos ellos es la elaboración de un diagnóstico municipal sobre las necesidades educativas y las consiguientes políticas a implementar. Este programa incluye la contratación de una persona que será el coordinador del programa y se encargará de su evaluación posterior. Todos los convenios CEL tienen una duración mínima de 3 años, y todo el procedimiento de firma está dirigido por los servicios desconcentrados del Estado que desempeñan un papel de "control" de los requisitos, tanto de fondo como de forma, para acceder a las subvenciones que lleva aparejada la firma del CEL. La negociación y preparación del dossier de firma del CEL puede llegar fácilmente a un año.

En todo este proceso, la figura del coordinador del programa en Haute Garonne, que tiene el cargo de *Conseiller Technique de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale*, es fundamental. En primer lugar, depende orgánicamente del *Préfet* y de las estructuras del Estado, pero no del MEN, concretamente de la subdirección de *Jeunesse et Education Populaire, chargé des Politiques éducatives territoriales*. En segundo lugar, es la persona que se encarga de contactar con los municipios, de seleccionar y formar a los coordinadores de los programas a nivel municipal y de controlar el proceso de redacción del CEL y su evaluación e implementación. En tercer lugar, es el depositario y decisor prácticamente único de las subvenciones a otorgar a cada municipio. Finalmente, es el encargado de valorar, junto con los coordinadores del CEL y los políticos municipales (*élus*) que conforman el *comité de pilotage local*, la continuación del programa y sus condiciones una vez transcurridos los tres años.

En este sentido, los convenios CEL pueden diferir extraordinariamente los unos de los otros. Cada municipio ha realizado un diagnóstico de sus necesidades educativas en los tiempos de fuera de la escuela y elabora un plan completo de desarrollo de estas necesidades educativas<sup>364</sup>. Junto con el coordinador y las asociaciones, el plan firmado se implementa durante tres años. El modelo de convenio, que se puede encontrar en el anexo, es el mismo para todos los municipios pero éste significa sólo la formalización de la decisión y la transferencia económica a las arcas municipales. Sin embargo, cada servicio territorial desconcentrado tiene la capacidad de redactar su propio *cahier des charges* ver ejemplo en el anexo, que es un documento adjunto al CEL que se comprometen a respetar los electos locales en relación con el Estado y las políticas a implementar. Este *cahier des charges* sí que varía profundamente de un Departamento a otro, puesto que es competencia directa del responsable de los CEL como representante del Estado y depende de su voluntad o posicionamiento respecto la filosofía del CEL, así como de su visión del papel de los gobiernos locales en relación con la educación (L. Medir, 2011a).

En cierta forma este diseño institucional de los CEL pone muy bien de manifiesto lo que Ingrid Voléry expresa cuando se refiere a la tensión entre las demandas del Estado de actuar de forma parternarial y las necesidades locales de diferenciación (Voléry, 2008). En efecto, se firman todos los CEL con unos estándares comunes que son asegurados por los servicios desconcertados del Estado, pero a la vez se permite la adaptación a las diferencias territoriales mediante mecanismos de diferenciación, que permiten la expresión de la voluntad local. También es un reflejo del triunvirato de posiciones de los actores que identifica Voléry cuando se refiere a las dinámicas

---

<sup>364</sup> Por ejemplo acciones como las que propone la Commune de Quint-Fonsegrives y que se pueden consultar en el anexo: *Actions culturelles, expression artistique, Actions ludiques, Actions sportives, Nouvelles technologies, Actions citoyenneté, Accompagnement à la scolarité, Sciences et techniques, Environnement...* U otras extraídas del informe sobre CEL de *les dossiers du MEN* (AAVV, 2005), también en anexo.



partenariales como los CEL<sup>365</sup>: “*Se maintenir à distance*”, “*Tenir sa place*” y “*Se faire une place*” (Voléry, 2008:750-755).

En primer lugar, existe un núcleo de actores que se mantienen a distancia, para este caso se trata notablemente del MEN que se desentiende de forma notable del funcionamiento de los CEL<sup>366</sup>. Por otro lado, un grupo de actores que buscan continuar ejerciendo su poder y su legitimidad en un campo concreto, en palabras de Voléry “*préservé une position de centralité préalablement conquise*”. Claramente en este apartado encontramos a M. Bernard Olivier y la dirección general de juventud, que desde su incorporación al programa de los CEL en 200, interpreta a estos convenios como un elemento fundamental para conseguir una mejor capilaridad territorial. Finalmente, existe un tercer grupo de actores que pretende “*visibiliser un positionnement institutionnel*”. En este apartado destaco claramente los electos locales y las asociaciones sobre el terreno, jugando un papel que consiste en aparecer como eficientes gestores de las políticas educativas implementadas y como instituciones con hondas preocupaciones por la educación de sus ciudadanos.

#### 7.1.2. Distribución territorial y determinantes de los CEL

Buena parte de la literatura ha considerado que los municipios tienen "hambre política" para participar en las políticas locales, y que la firma de un CEL parecería ser un indicador importante de esta voluntad política (Ben Ayed, 2009; Bier et al., 2010; Bier, 2010; Duru-Bellat y Mingat, 1993; A. Henriot-van Zanten, 1990; van Zanten, 2006). Sin embargo, que el MEN no esté directamente involucrado en estos convenios debe hacer sospechar de su carácter de política educativa. Si la frase de Baumgartner es todavía cierta, “*Because of the legendary centralization of the French Administrative system, in particular in the area of education, officials of the Paris ministry*

---

<sup>365</sup> A pesar de utilizar su clasificación, que me parece muy acertada, sin embargo yo coloco a los actores en posiciones distintas a como lo hace Voléry.

<sup>366</sup> Las razones son muchas, pero después de las entrevistas realizadas, me parece que el MEN perdió todo el interés en los CEL cuando pasaron a competencia de juventud, puesto que automáticamente los funcionarios “codificaron” que la cosa no iba con ellos.

*are involved in virtually every activity of importance in education*”(F. R. Baumgartner, 1989:37), entonces no se trata de verdaderas políticas educativas. En efecto, el carácter sustancialmente educativo de los CEL ha ido desapareciendo pero, sin embargo, es fundamental más allá del contenido, el uso político que se hace del CEL. En este sentido, parece claro que, a ojos de los municipios, se trata de verdaderas políticas educativas (Balme, Faure, y Mabileau, 1999; Bier, 2010; Dutercq, 2005; Pelletier, 2009; van Zanten, 2006) que permiten visualizar una gobernanza de los territorios muy distinta, y que permite abordar nuevos espacio políticos por parte de los gobiernos locales.

*“Premièrement, ils entraînent l’ouverture des scènes d’élaboration des politiques publiques : au double plan du périmètre des acteurs impliqués (mobilisation d’acteurs non institutionnels – experts, associations, fédérations, etc.) mais aussi des rôles que les protagonistes peuvent tenir dans le pilotage des projets élaborés. Chacun des partenaires engagés peut potentiellement obtenir une place débordant les champs de compétence qui lui ont été réglementairement confiés”* (Voléry, 2008:743).

Así pues, el desafío de implementar políticas públicas educativas desde “lo local” se opone a un modo casi secular de pensar e implementar la educación republicana. Es por ello que sí se puede sostener que a firma de un CEL es un cierto cambio, una cierta evolución institucional en el modelo político-territorial francés. La distribución territorial del poder político en Francia ha sufrido una evolución muy relevante en los últimos 40 años. La mutación sufrida por el Estado centralista francés ha sido tan importante que sostener, sin ningún otro matiz, que Francia es un estado centralizado se hace cada día más complicado. Uno de los principales indicadores para medir el nivel de centralización o descentralización de un país es el número de niveles de gobierno existentes y su extensión y capacidades<sup>367</sup>. Sin embargo, los Estados se pueden analizar, no sólo por reparto competencial,

---

<sup>367</sup> Rokkan y Tilly han demostrado que la organización territorial del Estado y las dinámicas de las relaciones entre ciudades, regiones y Estado se cuentan entre los elementos más reveladores de las principales características de un régimen político y de una forma de Estado (Rokkan et al., 1999).

administrativo o por el número de niveles de gobierno constitucionalmente establecidos, sino también por la cantidad de "niveles de gobierno" creados para adaptar la decisión política a la realidad socio-política y territorial en un determinado espacio. En este sentido analizar qué municipios firman CEL y consiguen territorializar algunas políticas educativas, puede ser también un buen indicador de la capacidad educativa de los municipios y de su evolución institucional.

A continuación propongo un análisis descriptivo de la distribución territorial de los CEL en Haute Garonne y sus determinantes. El objetivo final de este apartado es realizar un análisis similar al realizado para las políticas concretas implementadas por los municipios catalanes. Así, sienta las bases para, en la siguiente sección, comparar exclusivamente con los PEE. Además se trata de comprender la realidad de estos convenios más allá de los lugares comunes establecidos por la literatura sobre el tema. Algunos informes han tratado de forma empírica el fenómeno (AAVV, 2005), pero ¿Cuántos ayuntamientos efectivamente se han adherido? Como los podemos clasificar? ¿Qué impacto tienen las formas de relación entre niveles de gobierno? ¿Tienen características comunes identificables estadísticamente? ¿Cómo han evolucionado en el tiempo? ¿El fenómeno gana peso e importancia o pierde? ¿El hecho de tener firmado un CEL tiene algún impacto medible?

Como se puede observar en la siguiente tabla (7.1), el número de municipios firmantes de CEL ha ido creciendo de forma relativamente importante. De ser un contrato minoritario en los años 2000 a 2003, se constata una evolución creciente y notable a partir de 2004 y hasta 2011. En cualquier caso, parece una realidad política aún relativamente menor, dado que sólo comprende un 19,2% de total de los municipios de Haute Garonne. Sin embargo, como dato especialmente relevante desde un punto de vista institucional se puede destacar que los CEL se firman mayoritariamente entre agrupaciones municipales y Estado, dejando la firma de un solo municipio con el Estado (bilateral) como la excepción en la firma de convenios.

Así pues, la mayor parte de los CEL se firman de forma multilateral, configurando (o reafirmando) un nuevo espacio político-administrativo que no existía previamente. Entre paréntesis escribo *reafirmando* porque todas las últimas decisiones descentralizadoras en Francia han configurado un elevadísimo número de niveles territoriales de gobierno, implicando una altísima fragmentación institucional (Cole, 2010). Así, las principales tipologías de agrupaciones voluntarias de municipios que se añaden al triunvirato establecido constitucionalmente (*Commune, Département, Région*) son:

- *Syndicats de Communes*: se previeron ya en 1890 y que representan la forma más sencilla y básica de cooperación intermunicipal, basada en cooperación voluntaria sobre determinados servicios. Se divide, a su vez, en tres tipos: los sindicatos únicos (SIVU, creados alrededor de una sola materia), los múltiples (SIVOM, creados para gestionar más de una materia) y los mixtos (SIM que incluyen diversas administraciones territoriales). No tienen competencias obligatorias.
- *Communauté de Communes (CC)*: creada en 1992 y reforzada en 1999, tiene la capacidad de recaudar algunos impuestos y puede ser de duración determinada. básicamente está diseñada para cooperación entre varios municipios de un mismo espacio territorial, alrededor de un proyecto común de desarrollo económico y de ordenación del territorio. Tienen algunas competencias obligatorias.
- *Communauté d'Agglomération (CA)*: Creada también en 1999 es una agrupación de un conjunto de municipios que tenga más de 50.000 habitantes, en continuo territorial y sin enclaves, alrededor de un centro común de más de 15.000 habitantes o de la capital departamental (para asegurar un grado mínimo de densidad urbana). Su objetivo es construir un proyecto conjunto de desarrollo urbano. También dispone de capacidades fiscales propias y un consejo de gobierno de elección indirecta. Tienen algunas competencias obligatorias.

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

- *Communauté Urbaine* (CU): incluye varios municipios para formar un conjunto de más de 500.000 habitantes, en continuo territorial y sin enclaves. Es la forma más integrada de la cooperación, ya que la cesión de competencias puede ser más profunda y sobre más materias. También tiene capacidad fiscal y tributaria y tienen algunas competencias obligatorias.

La distribución de municipios firmantes de CEL en Haute Garonne es como sigue en la siguiente tabla. La primera parte de la misma muestra la evolución de la cantidad de municipios y de agrupaciones de municipios que firman CEL desde 2000 (fecha de las primeras firmas en Haute Garonne), la segunda es el detalle de la tipología de agrupaciones que firman CEL, la tercera parte es el detalle del total de municipios desagregando en función de la pertenencia o no a una agrupación municipal.

Tablas 7.1: Municipios y agrupaciones de municipios firmantes de CEL en Haute Garonne

1. Tipología* /Año	2000	2002	2003	2004	2006	2011
Municipios	7	15	27	74	74	116
Agrupaciones de municipios	0	0	1	2	2	7

\* no son categorías excluyentes

2. Tipos de agrupaciones de municipios con CEL en vigor 2011	
CU	0
CC	3
SIVOM	1
SIVU	2
CA	1
Total agrupaciones municipales	7
3. Total	
Municipios con CEL formando parte agrupación municipal	79
Municipios con CEL que firman a título individual	37
Total municipios	116

Fuente: BDCEL

Diversos aspectos se pueden destacar de estos datos. En primer lugar dos fenómenos de crecimiento evidente: por un lado el número de municipios firmantes

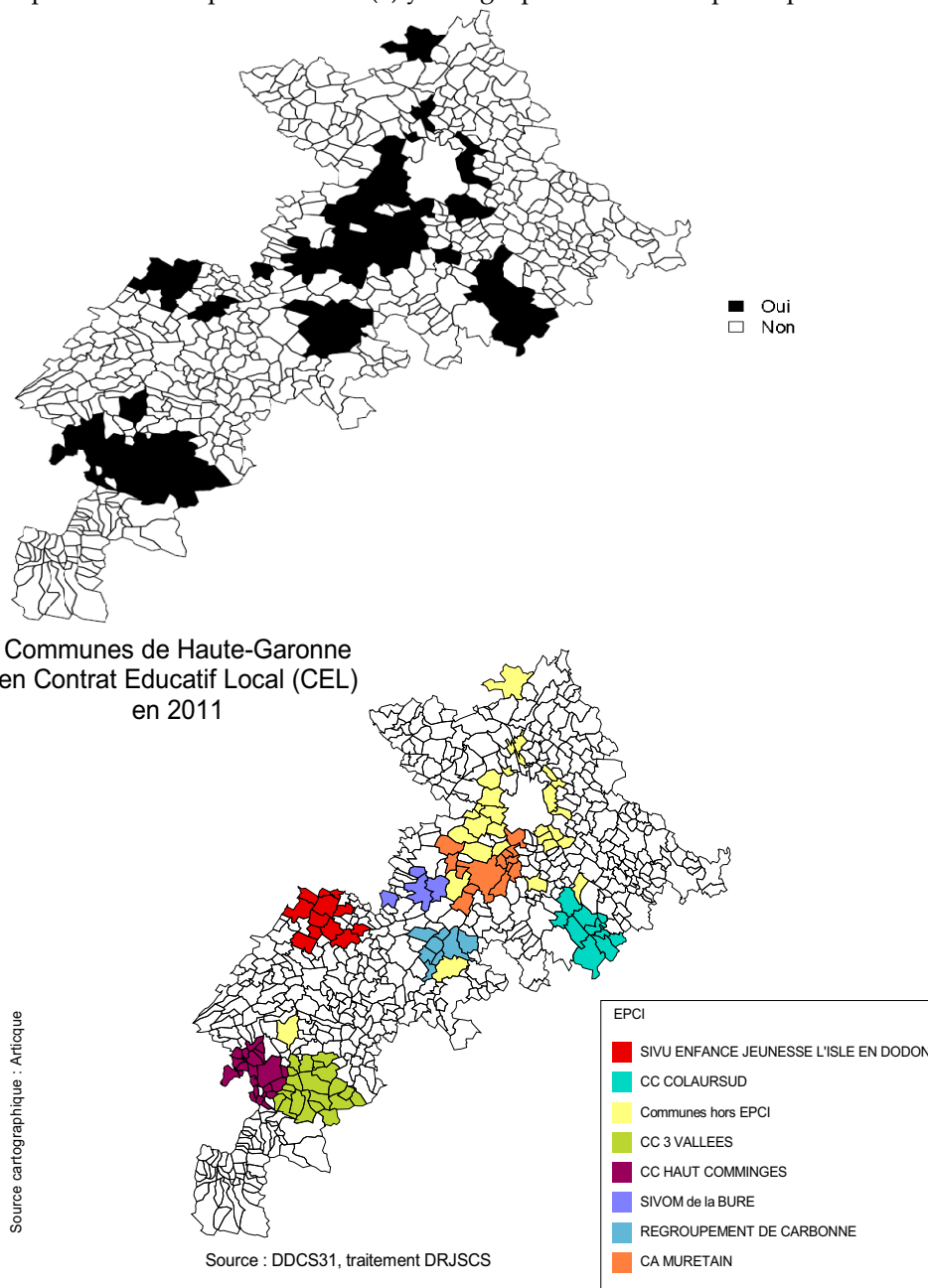
de CEL evoluciona de forma muy marcada en 12 años, pasando de 7 a 116. En segundo lugar, también crece de forma muy importante el uso de las agrupaciones de municipios como estructura político-territorial idónea para firma un CEL, pasando de 0 a 7 e incluyendo a un 68% de los municipios que firman CEL. Un segundo aspecto relevante es precisamente la capacidad de agrupar municipios y de establecer planes educativos conjuntamente. Por ejemplo, en comparación con los convenios catalanes (un 97% del total está firmado de forma bilateral *Departament-gobiernos locales*) mientras que los CEL se firman en un 68% de forma multilateral. También es destacable que, a partir de 2004 se produce un crecimiento en número de municipios firmantes muy elevado.

Precisamente, la aparición de la cooperación intermunicipal parece un indicador muy importante de evolución y cambio institucional en los municipios. Como reconoce Le Galès *“the impressive progress of intermunicipal cooperation in urban areas has accentuated a process of differentiation of forms of local governance in urban and rural areas”* (Le Galès y Pinson, 2009:220). Así, la evolución institucional alentada desde el centro político (las agrupaciones de municipios francesas también son creaciones de la ley del Estado) parece que funcionan cuando se trata de conseguir recursos. A fecha de 2011 las agrupaciones municipales en Haute Garonne son una realidad extendida, puesto que cuenta con 33 agrupaciones con fiscalidad propia (una CU, dos CA y treinta CC). En total, 546 municipios sobre 589 (92.70%) son miembros de alguna agrupación con capacidad impositiva propia. Además cuenta también con 133 SIVU, 30 SIVOM y 51 SIM. Esta profusión de niveles provoca que, de media, cada municipio forma parte de 6 estructuras de agrupación (Krouri, 2011).

Así pues, la distribución territorial aparece como un elemento también fundamental. En este sentido, conocer cómo se distribuyen los CEL sobre el territorio puede aportar, como hemos visto para el caso catalán, informaciones muy relevantes. Así, en primer lugar propongo un análisis del estado de los CEL a fecha de 2011, diferenciando entre los municipios firmantes y la forma en que éstos lo hacen (bilateral o multilateralmente). En segundo lugar propongo un análisis

territorial-temporal de la evolución de los CEL- Finalmente propongo una serie de reflexiones en relación con datos socio-educativos y su distribución territorial para poder analizar la implantación de los CEL. En primer lugar, la distribución municipal de los CEL en función de los municipios y as agrupaciones municipales permite trazar qué tipos de municipios firman de forma bilateral y cuáles de forma multilateral:

Mapas 7.1: Municipios con CEL (1) y las agrupaciones municipales que firman CEL (2).



Fuente: BDCEL y DDCS31

Como se observa claramente existen tres grandes zonas CEL: los municipios que rodean la capital Toulouse y que se extiende hacia el sur (Naillux y Calmont) y sureste (Muret); un conjunto de municipios entre l'Ariège y Hautes-Pyrénées, que comprenden la CC 3 Vallées y la CC Haut Comminges, que conforman un núcleo importante de pequeños municipios rurales<sup>368</sup>; así como un tercer núcleo de municipios cercanos al Departamento del Gers, también de fuerte composición rural<sup>369</sup>. Numéricamente, la cantidad de municipios firmantes de forma bilateral ya es mucho menor que el número de municipios que firman conjuntamente. Así, es interesante observar del análisis territorial a fecha de 2011, que prácticamente todos los municipios que rodean Toulouse firman un CEL, mientras que la capital no lo hace. Hay que recordar que Toulouse es la capital de la única CU del Département de la Haute Garonne, la *Communauté Urbaine du Grand Toulouse*, y que la mayor parte de los municipios adyacentes a la gran capital forman parte de esta agrupación municipal (hasta 37). El hecho de que la capital no firme un CEL, parece que bloquee un acuerdo para firmar un CEL conjunto con el resto de municipios de la CU, puesto que sí lo hacen prácticamente todos a título individual, siendo prácticamente los únicos a firmar de forma individual.

Otra gran constatación puede estar relacionada con la bilateralidad - multilateralidad de las relaciones es la capacidad de imponer condiciones por parte del centro político. En la firma bilateral es fácil suponer un mayor control por parte del Estado, dado que el desequilibrio entre las partes es más evidente. Podemos entender que forma parte todavía de una concepción clásica de las relaciones intergubernamentales, entre dos niveles claramente diferenciados y establecidos constitucionalmente. Sin embargo, la firma multilateral representa una concepción completamente distinta, tanto de la acción pública como del territorio. Por un lado,

---

<sup>368</sup> Los municipios más relevantes de este conjunto son Aspet (con apenas 1000 habitantes en 2009) y Soueich (con apenas 500) para la CC trois vallées ; y Gourdan-Polignan (1300 habitantes) y Pointis-de-Rivière (854 habitantes) para la CC Haut Comminges.

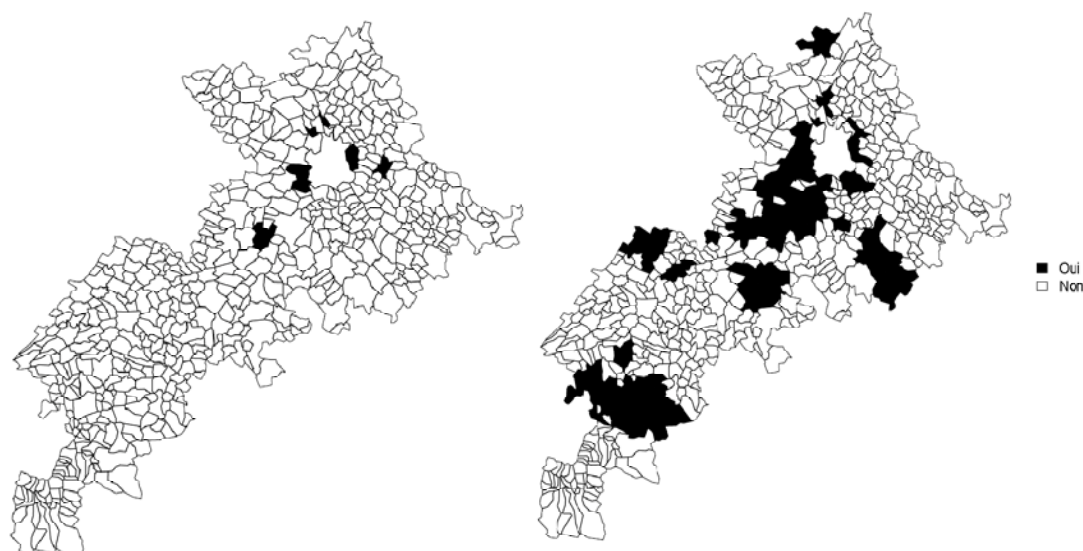
<sup>369</sup> Agrupados en torno al SIVU de l'Isle en Dodon, donde el municipio principal es el municipio que da nombre al SIVU, L'Isle en Dodon, con 2500 habitantes.



los ayuntamientos firmantes conjuntamente deben hacer un esfuerzo notable para ofrecer un proyecto común que convenga a todos los territorios, y a su vez el Estado debe ser capaz de gestionar una relación común con interlocutores diversos y diferenciados. Sin embargo, también es posible argumentar que los municipios con más capacidad política prefieren una relación bilateral (toda el área metropolitana de Toulouse), mientras que los municipios con menos capacidad política, o menor dimensión municipal, tienen que recurrir a instrumentos de agregación de preferencias para ser más visibles.

En relación con lo anterior, también puede ser interesante estudiar la evolución temporal y territorial de la firma de los CEL desde 2000 hasta 2011, así como la acumulación de dispositivos que se ha generado. Para lo primero mapeo los municipios que firman CEL en 2000 y 2011 y ofrezco un gráfico de evolución temporal. Para lo segundo, utilizo dos indicadores complementarios: por un lado los años que los municipios tienen en vigor un CEL y la cantidad de contratos distintos que tienen firmados en 2011. En primer lugar, la evolución territorial de los CEL de 2000 a 2011:

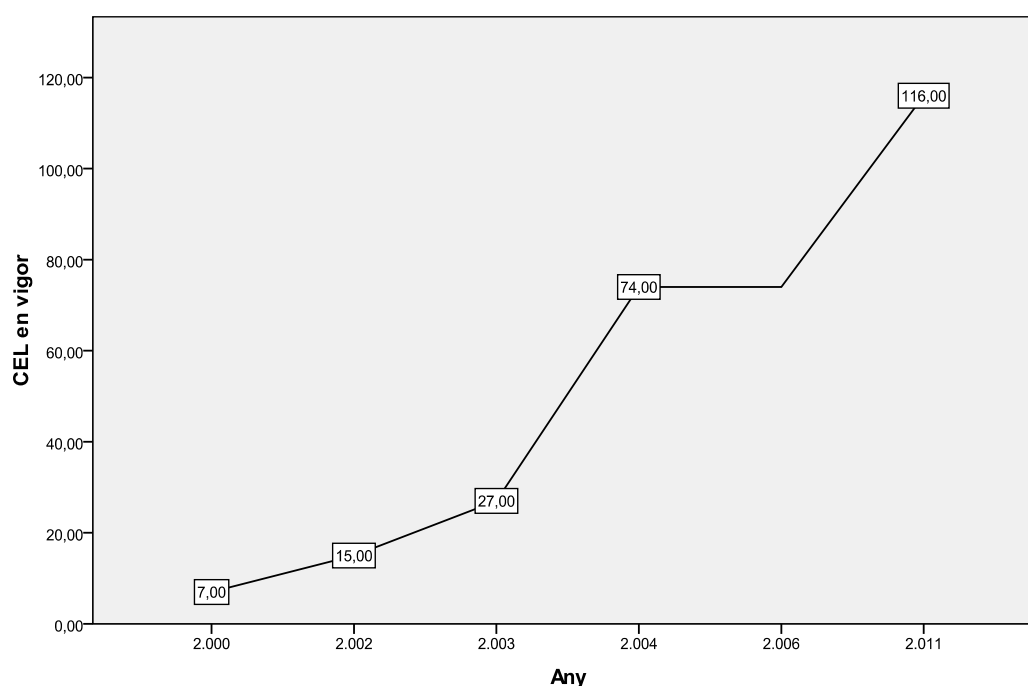
Mapas 7.2: evolución territorial de los CEL 2000-2011



Fuente: BDCEL

Los anteriores mapas tan sólo confirman que, efectivamente, el crecimiento de la extensión territorial es muy importante, pero también puede ser muy importante apreciar territorialmente los efectos acumulativos de los CEL. Para ello propongo dos análisis complementarios. El gráfico siguiente especifica la forma en que el crecimiento se ha llevado a cabo, destacando un impulso notable en estos últimos años:

Gráfico 7.1: evolución de los municipios que tienen un CEL en vigor en Haute Garonne

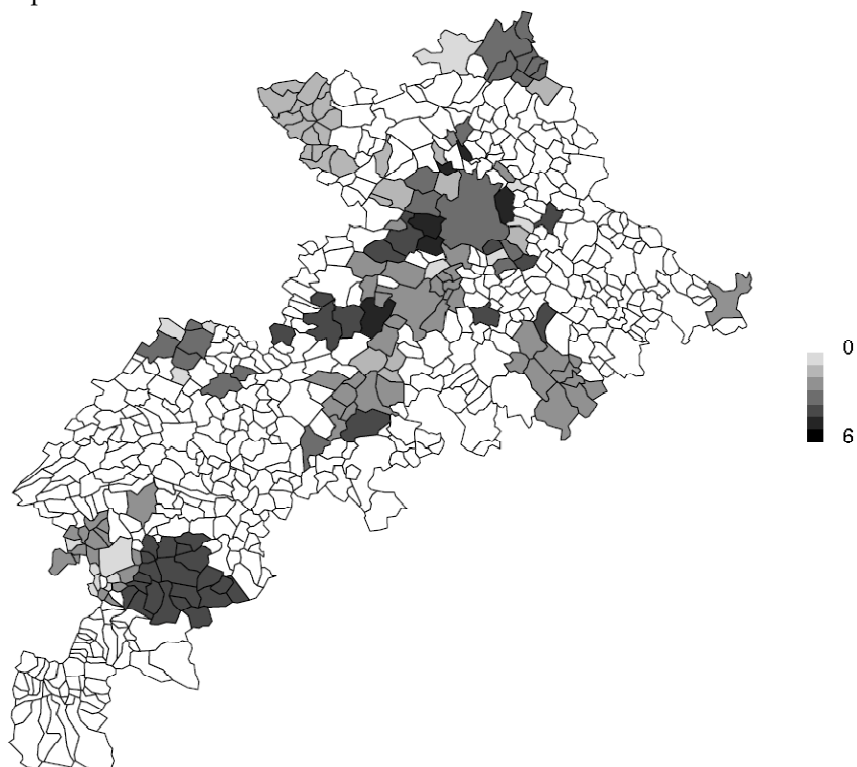


Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de CEL

Mediante el acumulado de CEL y el acumulado de dispositivos “contractuales” para Haute Garonne pretendo visualizar la capacidad que tienen los distintos territorios de generar recursos. Para el caso catalán ha quedado claro que el hecho de firmar más convenios y más diversificados, aumentaba la capacidad de firmar más convenios, generando una suerte de círculo virtuoso en la captación de recursos.

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

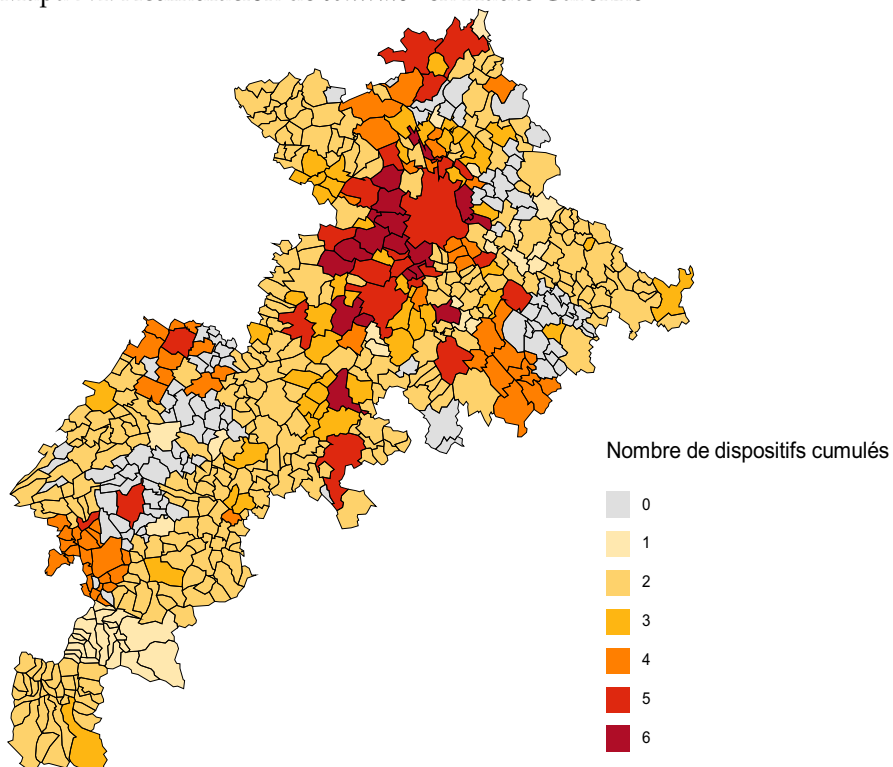
Mapa 7.3: acumulación de CEL\*



\* 6 implica haber firmado CEL durante 12 años y 0 ningún año.

Fuente: BDCEL

Mapa 7.4: Acumulación de *contrats*\* en Haute Garonne



\*Incluye: Contrats Enfance Jeunesse, CEL, Contrat local d'Accompagnement, Dispositif Vie Vacances, Temps Libre.

Fuente: DDCCS31

Del análisis territorial conjunto de los dos anteriores mapas se confirma que el hecho de mantener una cierta regularidad en la firma de convenios o dispositivos facilita la firma de posteriores convenios y la obtención de recursos. Si se analiza el segundo mapa, el de acumulación de dispositivos, en relación con el mapa que nos indica la intensidad en la continuidad de los CEL, hay una serie de municipios que claramente muestran este patrón acumulativo. Por ejemplo en aquellos perteneciente al área metropolitana de Toulouse: Tourenfeuille, Beauzelle, Saint Alban, Balma, Cugnaux, Plaisance du Touch, Lazarville, o Fonsorbes; pero también aquellos que, sin pertenecer al área de influencia de la gran ciudad, funcionan también como municipios con una centralidad territorial específica<sup>370</sup>, como: Saint Gaudens, Isle en Dodon, Venerque o L'Herm. Se observa como existe una cierta correlación entre aquellos municipios que tienen más años firmados un CEL, con aquellos municipios que firman más dispositivos contractuales. En cierta manera, se puede retomar la misma lógica que en el caso catalán, donde los municipios que consiguen concentrar un mayor número de recursos, son siempre los mismos.

En términos de población, vista la distribución territorial, los CEL podría parecer que se firman por municipios pequeños o medianos. Sin embargo, este dato debe matizarse, dado que la media poblacional de los municipios de Haute Garonne es muy baja, y la distribución de los municipios por franjas de población puede indicar otros patrones de firma, así como lo que se puede entender por municipio pequeño o mediano en la realidad francesa.

---

<sup>370</sup> Lo que denominaba “centralidad regional” para el caso catalán.

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

Tablas 7.2: Distribución de los CEL por franja poblacional.

	Global	CEL 2011		
N	588	116		
Media poblacional	2070,1	2963,3		
Mediana	329,0	587,5		
Desviación estándar	18318,3	5333,7		

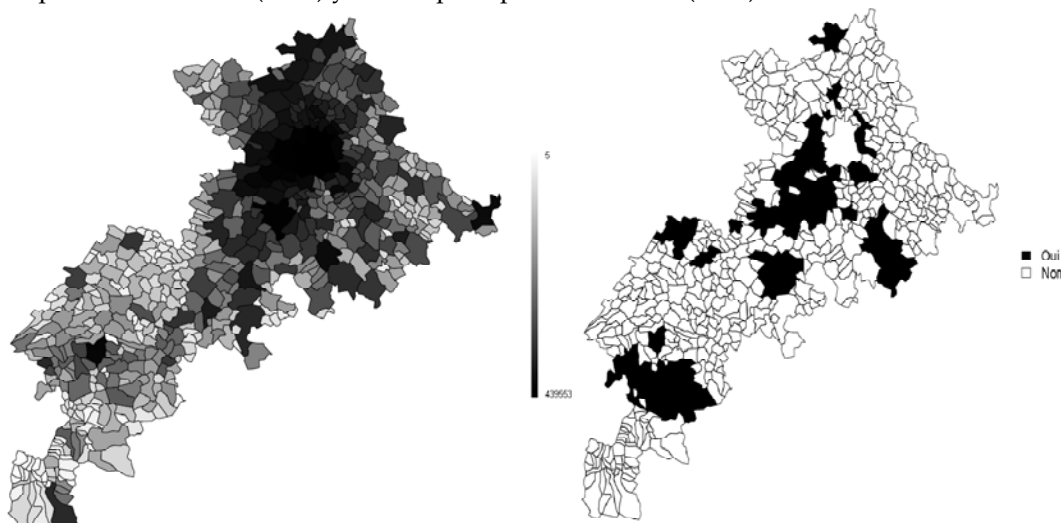
  

Habitantes	Departamento			CEL 2011			CEL respecto Dept
	Municipios	%	% acum	Municipios	%	% acum	%
menos100	117	19,9	19,9	19	16,4	16,4	16,2
De 100 a 499	241	41	60,9	38	32,8	49,1	15,8
De 500 a 1 499	110	18,7	79,6	15	12,9	62,1	13,6
De 1 500 a 2 499	39	6,6	86,2	8	6,9	69	20,5
De 2 500 a 3 499	26	4,4	90,6	7	6	75	26,9
De 3 500 a 4 999	16	2,7	93,4	9	7,8	82,8	56,3
De 5 000 a 9 999	25	4,3	97,6	10	8,6	91,4	40,0
De 10 000 a 19 999	9	1,5	99,1	7	6	97,4	77,8
De 20 000 a 29 999	3	0,5	99,7	2	1,7	99,1	66,7
De 30 000 a 39 999	1	0,2	99,8	1	0,9	100	100,0
Más de 300 000	1	0,2	100	1	0,9	0	0

Fuente: BDCEL

Efectivamente, tal y como advertía, los municipios que han firmado un CEL en Haute Garonne son, en su gran mayoría, los municipios más importantes del Departamento, al menos en términos de población. En los mapas que incluyo a continuación se puede ver sombreado en gris que una parte muy importante de los municipios más poblados del Departamento tiene firmado un CEL. Por lo tanto, parece un dispositivo que se adecua bien para un tipo de municipio grande o medio-grande, y no tanto para los pequeños municipios rurales, como en un principio se podía pensar. Para comprobarlo, propongo otra comparación cartográfica: entre población (2010) y municipios firmantes de CEL (2011).

Mapas 7.5: Población (2010) y municipios que firman CEL (2011)



Fuente: BDCEL

La comparación no resiste a la evidencia. Los municipios que firman CEL, se cuentan entre los más poblados del *Département*. Se observa claramente como el área metropolitana de Toulouse, con la excepción de la capital, es muy presente en la firma de los CEL, y que éstos siguen bastante a los núcleos importantes de población.

Si se analizan los CEL en términos de factores socioeconómicos, se abren nuevas vías de análisis. Los CEL son instrumentos que pretenden ser una ayuda para la mejor formación de la población en edad escolar, y en este sentido también tienen "un ojo puesto" en el entorno socio-económico del municipio. Efectivamente, parte de la literatura ha considerado que los dispositivos como el CEL se establecen también en espacios territoriales con especiales dificultades, o con una especial voluntad política en relación con el aspecto más educador del municipio (Ben Ayed, 2009; Bier, 2010; Duru-Bellat y Mingat, 1993; A. Henriot-Van Zanten et al., 1993; A. Henriot-van Zanten, 1990).

Siguiendo con la caracterización de los municipios que firman CEL, es oportuno establecer algunas relaciones preliminares entre variables. Como he hecho para el caso catalán, opto por unas primeras correlaciones indiciarias. Ya sea visto que tanto los elementos educativos como de entorno parecen ser importantes en el diseño de los CEL, y por ello selecciono cuatro variables de entorno que pueden ser interesantes:

- *acumulCEL*: la tomo como la variable dependiente y mide los años en que un municipio ha tenido en vigor un CEL. Se trata de un indicador acumulativo de la presencia de un CEL en un determinado municipio.
- *revXcap2009*: mide la riqueza personal de los municipios a través de dividir la renta media del municipio, calculada a través del *Impôt sur le revenu* para 2009 dividido por la población.

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

- *percent\_chom*: porcentaje de personas paradas para cada municipio a 2009.
- *totpobesc*: son el número de estudiantes, de 3 a 18 años, matriculados en los centros educativos del municipio a 2009.
- *relpub\_priv*: es la relación existente entre centros públicos y privados en un municipio, calculado como porcentaje de centros públicos sobre el total de centros existentes.
- *Pob2008*: población municipal a fecha de 2008.

Tabla 7.3: matriz de correlaciones acumulación CEL y variables de entorno

		revXcap2009	percent_chom	totpobesc	relpub_priv	Pob2008
acumulCEL	Pearson Correlation	-,016	,058	,120**	-,059	,133**
	Sig. (2-tailed)	,701	,189	,004	,382	,001
	N	558	517	572	222	588

\*\**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).*

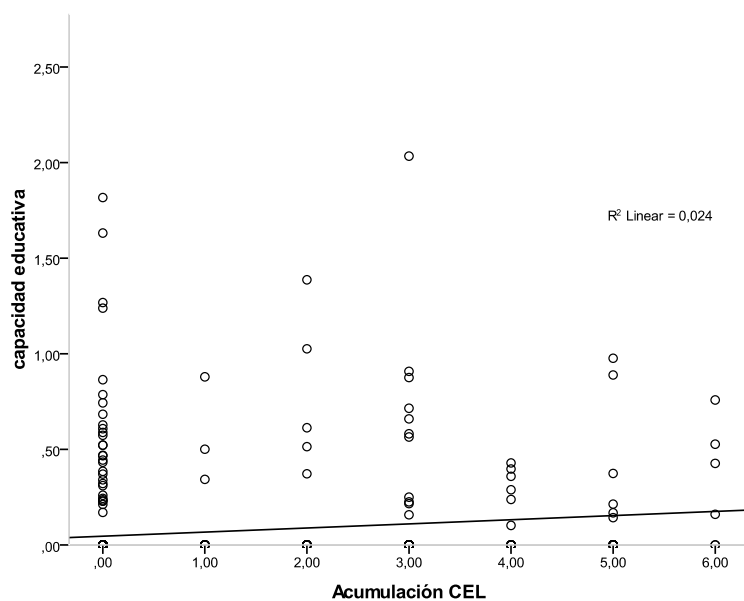
Fuente: BDCEL

Como se puede observar del análisis de la anterior matriz de correlaciones, no se desprende de los análisis estadísticos ningún patrón de comportamiento suficientemente claro como para establecer ninguna tendencia que relacione CEL con variables de tipo socio-económico. Sin embargo, la acumulación de años con un CEL en vigor (la suma de años con un contrato en vigor a fecha de 2011) correlaciona de forma significativa y positiva con la población en edad escolar del municipio y con la población general. Es cierto que son dos relaciones de una intensidad muy moderada (explican muy poca porción de realidad:  $R^2= 1.44\%$  para la población y  $R^2= 1.76\%$  para la población educativa) y con poco coeficiente de correlación. En cualquier caso, se trata de la misma tónica general que para el caso catalán: los factores demográficos y, específicamente de demografía educativa, son importantes para comprender también la distribución de los CEL.

Otra variable que puede ser importante es la capacidad de atracción de los gobiernos locales en relación con su población en edad escolar. Así, he calculado un índice de atracción, o de capacidad educativa consistente en dividir los alumnos efectivamente matriculados en los centros escolares del municipio por el número

total de personas en edad escolar del mismo municipio. Este es un indicador fuerte de la capacidad que tiene un municipio para atraer o perder población matriculada en sus centros. Es decir, explica la capacidad para retener, ganar o perder personas en edad escolar. Pues bien, esta variable demográfico-educativa también está correlacionada positivamente con la firma de un CEL (.154 con una significación de 000). Esto podría indicar que el hecho de tener más años de CEL firmados, es decir, más permanencia en el dispositivo, favorece la capacidad educativa del municipio; o que al menos explica en parte la capacidad de retención de población en edad escolar. En este caso se trata de una relación positiva y significativa, pero muy débil dado que sólo explica un 2.4% de los casos. Gráficamente la relación queda como sigue:

Gráfico 7.2: Relación entre capacidad educativa y acumulación de CEL



Fuente: BDCEL

Finalmente, como he hecho para el caso catalán, analizar la firma de los CEL en relación con las variables puramente educativas puede aportar nuevos elementos de reflexión. En este caso parece que si se encuentran diversos elementos que tienen un cierto sentido estadístico. Para captar la importancia de las variables educativas, propongo los siguientes indicadores educativos:



### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

- *acumulCEL*: la tomo como la variable dependiente y mide los años en que un municipio ha tenido en vigor un CEL. Se trata de un indicador acumulativo de la presencia de un CEL en un determinado municipio.
- *Maternelle\_pub*: indica el número de centros de primaria públicos se encuentran en el municipio en 2009.
- *Totalinsteduc*: se refiere al número total de instituciones educativas existentes en el municipio en 2009 (incluye: maternelle, école, collège y lycée)
- *Totlpublic*: tiene en cuenta la cantidad de instituciones educativas que son de titularidad pública en el municipio a 2009.
- *Totpobesc*: son el número de estudiantes, de 3 a 18 años, matriculados en los centros educativos del municipio
- *Capaciteduc*: es el indicador de la capacidad institucional de los municipios consistente en dividir los alumnos efectivamente matriculados en los centros escolares del municipio por el número total de personas en edad escolar del mismo municipio, para 2009.

Así, analizando estas variables de carácter educativo en relación con la acumulación de los años de firma de los CEL se encuentra la siguiente matriz de correlaciones:

Tabla 7.4: Matriz de correlaciones entre la acumulación de CEL e indicadores relevantes.

		maternelle_pub	Totalinsteduc	totalpublic	totalprive	totpobesc	Capaciteduc
Acumulacio CEL	Pearson Correlation	,143**	,138**	,146**	,102*	,120**	,154**
	Sig. (2-tailed)	,001	,001	,000	,014	,004	,000
	N	588	588	588	588	572	572

Fuente: BDCEL

Esta matriz nos ofrece información valiosa respecto de la relación entre el hecho de tener más antigüedad en la firma de CEL y el impacto sobre seis variables educativas relevantes. Es importante destacar que se correlaciona positiva y

significativamente con el hecho de tener primaria pública, sobre el total de instituciones educativas, sobre el total de instituciones educativas públicas y privadas por separado, sobre el número de población escolar efectivamente matriculada y sobre la capacidad educativa del municipio. Es cierto también que se trata de relaciones débiles, en torno al 0,140, pero eso no impide concluir que el hecho de establecer interdependencias institucionales entre niveles de gobierno en materia educativa, es la manifestación de una relación de la que no podemos establecer causalidad pero que muestra un impacto, modesto pero significativo, en las variables educativas.

Finalmente, antes de realizar la comparación propiamente dicha entre CEL y PEE, propongo un análisis de independencia de medias. Como en las anteriores ocasiones, el objetivo de este tipo de análisis es determinar si existen diferencias entre los grupos de municipios estudiados. En este caso, se trata de confrontar los municipios que firman un CEL en 2011 con los que no lo hacen. En relación con este aspecto es necesario puntualizar que, como he realizado en algún otro análisis que excluyo del grupo que no firman CEL a la capital, Toulouse<sup>371</sup>. El motivo es su dimensión poblacional y el impacto que ésta tiene en todas las variables relacionadas que incluyo en este análisis, que distorsiona en exceso la unidad de medida que utiliza el t-test (las medias aritméticas y las varianzas de las medias). Su impacto es tan determinante que, realizado el análisis con la inclusión de Toulouse, todas las variables que aparecen como significativas, dejan de serlo. Así, excluyo el municipio que provoca que el grupo de los no firmantes de CEL presente unas medias artificialmente elevadas en relación con la mediana municipal y con desviaciones estándar demasiado amplias. Las variables incluidas en este modelo son las siguientes:

- *pop\_mun\_2008*: población municipal a fecha de 2008.

---

<sup>371</sup> En el apartado 5.1, de estudio de las diferencias poblacionales en la firma de convenios lo realizo también excluyendo a Barcelona y por los mismos motivos.

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

- *totaleleves*: es la población de estudiantes que están efectivamente estudiando en el municipio (de 3 a 18 años).
- *capacitadeducativa*: es el indicador de la capacidad institucional de los municipios consistente en dividir los alumnos efectivamente matriculados en los centros escolares del municipio por el número total de personas en edad escolar del mismo municipio, para 2009.
- *percent\_chomeurs*: se trata del porcentaje de personas paradas para cada municipio a 2009.
- *totalpublic*: es el número total de centros del sector público (todos los niveles confundidos) existentes en un municipio a 2009
- *maternelle\_pub*: es el número de *écoles maternelles* públicas existentes en cada municipio en 2009. Las tomo a parte por ser el nivel educativo con mayor implicación de los gobiernos locales en Francia.
- *revenuXcapita2009*: mide la riqueza personal de los municipios a través de dividir la renta media del municipio, calculada a través del *Impôt sur le revenu* para 2009 dividido por la población.

Una vez detalladas las variables, el modelo queda como sigue:

Tabla 7.5: Test de independencia de medias para municipios (t-test) con CEL 2011

	CEL 2011	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
pop_mun_2008	Existe	126	2849,87	5179,902	461,462
	No existe	461	907,99	1823,829	84,944
totaleleves	Existe	126	252,6270	736,91252	65,64938
	No existe	461	55,5184	263,66174	12,27995
capacitadeducativa	Existe	123	,1175	,28910	,02607
	No existe	448	,0494	,20222	,00955
percent_chomeurs	Existe	115	6,5984	1,96006	,18278
	No existe	401	6,3083	2,49164	,12443
totalpublic	Existe	126	1,9841	3,31538	,29536
	No existe	461	,7093	1,38552	,06453
maternelle_pub	Existe	126	,77	1,398	,125
	No existe	461	,24	,577	,027
revenuXcapita2009	Existe	124	12606,8350	2415,18164	216,88971
	No existe	433	12894,2677	3195,65574	159,57341

**Independent Samples Test**

	Levene's Test for Equality of Variances		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	t-test for Equality of Means			95% Confidence Interval of the Difference	
	Equal variances assumed	Equal variances not assumed						Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper	
												Mean Difference
pop_mun_2008	Equal variances assumed		98,563	,000	6,685	585	,000	1941,880	290,466	1371,396	2512,363	
	Equal variances not assumed				4,139	133,573	,000	1941,880	469,215	1013,826	2869,933	
totaleleves	Equal variances assumed		64,705	,000	4,746	585	,000	197,10855	41,53335	115,53591	278,68118	
	Equal variances not assumed				2,951	133,856	,004	197,10855	66,78802	65,01219	329,20490	
capacitadeducativa	Equal variances assumed		21,823	,000	2,986	569	,003	,06800	,02277	,02328	,11273	
	Equal variances not assumed				2,449	156,208	,015	,06800	,02776	,01317	,12284	
percent_chomeurs	Equal variances assumed		5,177	,023	1,150	514	,250	,29013	,25218	-2,0530	,78556	
	Equal variances not assumed				1,312	230,064	,191	,29013	,22111	-1,4553	,72578	
totalpublic	Equal variances assumed		70,229	,000	6,456	585	,000	1,27480	,19746	,88699	1,66261	
	Equal variances not assumed				4,217	137,133	,000	1,27480	,30232	,67698	1,87262	
maternelle_pub	Equal variances assumed		78,470	,000	6,436	585	,000	,533	,083	,371	,696	
	Equal variances not assumed				4,186	136,835	,000	,533	,127	,281	,785	
revenuXcapita2009	Equal variances assumed		2,509	,114	-,928	555	,354	-287,43273	309,63423	-895,63099	320,76553	
	Equal variances not assumed				-1,082	258,736	,280	-287,43273	265,75542	-810,75165	235,88619	

Fuente: BDCEL

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

La tabla anterior refuerza claramente la idea de las diferencias existentes entre los municipios que firman CEL respecto de los que no lo hacen, pero sin embargo se centran en factores educativos e institucionales y no de entorno. Efectivamente, de las variables seleccionadas tan sólo dos resultan no significativas: la del porcentaje de parados en el municipio y la de la riqueza personal por cápita municipal (.191 y .354). Los demás indicadores sí que ofrecen resultados que muestran de forma significativa las diferencias entre ambos grupos.

Así, los municipios con CEL tienen una media de 2849 habitantes contra 907 por parte de los que no. Ya se ha visto que los CEL se firman por municipios medianos y grandes y ésta es la confirmación. También se trata de municipios con un censo de estudiantes matriculados significativamente mayor que los municipios que no firman (252 contra 55, asumiendo una diferencia que es significativa al .000), con una capacidad mayor de retener a sus estudiantes (11% contra 4.9%), con prácticamente el doble de instituciones educativas y prácticamente tres veces más *maternelles* que los que no. De todos estos datos no podemos inferir más que las estructuras educativo-institucionales importan mucho en el momento de adherir al programa CEL, incluso más que las variables de entorno disponibles para el análisis.

#### 7.2 Comparación CEL y PEE.

Una vez detallada la firma de los CEL puede resultar interesante realizar una breve comparación de dos objetos políticos similares. Articulo la comparación en torno a el contenido de las políticas en primer lugar, a la estructura de los programas en segundo lugar, a la estructura municipal en tercer lugar y, finalmente, a las distintas dinámicas de implementación<sup>372</sup>.

---

<sup>372</sup> Para una mejor comprensión de este apartado, sugiero analizar los documentos del anexo en el apartado correspondiente a esta sección.

## 7. Los CEL y los PEE, una comparación de instrumentos.

La cuestión fundamental, sin embargo, continúa siendo qué capacidad educativa real obtienen los municipios franceses con la firma de un CEL. Ya se ha visto que la capacidad obtenida por parte de los municipios catalanes mediante los PEE -y la mayoría de convenios de mejora de las condiciones educativas (tipo 2)-, es una capacidad “prestada y dependiente”. Prestada porque en la mayoría de casos – también en los CEL- se vincula una transferencia presupuestaria que va y que viene según los acuerdos y las disponibilidades presupuestarias (del centro político); y dependiente porque en ausencia de las capacidades adquiridas a partir de la adhesión a la política diseñada desde el centro político, resulta complicado imaginar la realización de políticas educativas locales.

### 7.2.1 Configuración de los dispositivos: contenido y estructuras.

En cualquier caso, tanto PEE como CEL se configuran como instrumentos de empoderamiento de los gobiernos locales en materia educativa. El funcionamiento de los programas era, en un inicio similar. En ambos casos se diseñó un programa que pivotaba sobre la oferta de recursos económicos vinculados a la elaboración de un plan educativo local. Este plan local debía ordenar y priorizar actividades directamente relacionadas con las políticas educativas “duras” y tenían como objetivo la mejora de las condiciones de entorno de los estudiantes.

Los CEL se han mantenido inalterados en esta dinámica y como se ha visto, coexisten casi siempre con diversos dispositivos ya implantados sobre el territorio. El objetivo final del de CEL, a parte de configurar un marco de acción para la política local, es también federarse con convenios y dispositivos diversos. Como se puede observar en el anexo, la estructura de los documentos que desarrollan los CEL no tiene más estructura que los puntos marcados por M. Olivier como imprescindibles. En cualquier caso, el trabajo sobre el terreno de enlace entre los diversos actores siempre se realiza por un coordinador, seleccionado y pagado por los servicios desconcertados del Estado, y siempre se ejecuta y pilota a través de un

grupo directivo local en base al diagnóstico compartido realizado previamente. Así, todo CEL incluye imperativamente los elementos que he comentado anteriormente.

Por otro lado, las estructuras de los PEE han sufrido cambios importantes, puesto que se pueden identificar claramente dos épocas: la primera se corresponde con los años 2003 a 2006 y la segunda de 2007 a 2010. En la primera época se dejaba a los municipios elaborar sus propios planes a partir de unas guías imprecisas. El centro político estableció una definición de principios, finalidades y líneas estratégicas amplia, probablemente consecuencia de una delimitación imprecisa del modelo general del programa de PEE (M. À. Alegre et al., 2007). Esta indefinición inicial permitió a los municipios plantearse como políticas de entorno, acciones con sentidos y razones prioritarias dispares. A modo de ejemplo, mientras que en algunos municipios parte de los recursos recibidos han sido destinados a sufragar algunas de las cuotas que las familias pagaban en concepto de inscripción de los hijos e hijas en actividades deportivas -independientemente del perfil social del centro y del poder adquisitivo de las familias-, en otros casos se proyectó sobre la organización de actividades de refuerzo escolar en centros abiertos o bibliotecas de barrio para alumnado con dificultades (M. À. Alegre et al., 2007).

Sin embargo en la segunda fase de los PEE, se implementa una especificación de los bloques de actuación que, en la práctica, acabó sirviendo como parrilla para la ordenación y la clasificación a priori de las políticas a implementar. En este sentido, a nivel de contenidos, los PEE de segunda generación la minan completamente la capacidad local de presentar sus propias prioridades. Así, el cambio de las políticas, una vez más, se condiciona claramente desde el centro político. Un cambio de diseño del plan, forzosamente conlleva un cambio en la forma de prestar las políticas educativas desde los gobiernos locales.

En cualquier caso, en ninguna de las dos fases del PEE se hablaba ni de la existencia de coordinadores del programa con una posición institucional propia, ni tampoco de la creación de estructuras locales de supervisión del desarrollo del plan. En efecto, los PEE se configuran como fuente de recursos económicos que, en una

## 7. Los CEL y los PEE, una comparación de instrumentos.

primera fase se pueden distribuir y asignar de forma algo más autónoma por parte de los gobiernos locales en función de sus propias prioridades; mientras que para la segunda fase se estableció un sistema que prácticamente consistía en rellenar un formulario (ver anexo).

Para ordenar algo más el relato propongo la siguiente tabla que pretende sintetizar algunos de los principales elementos de la estructura institucional de ambas políticas para poder compararlas de forma más efectiva. Divido las observaciones en tres apartados fundamentales: estructura institucional del programa, características de la implementación del programa y efectos institucionales que se pueden producir. Además, concreto las variables tanto para los CEL como para las dos épocas de los PEE.

Tabla 7.6: Diferencias similitudes CEL-PEE

		CEL	PEE 1a fase	PEE 2a fase
<b>Estructura</b>	Concepto de lo local en educación	Autónomo	Autónomo	Ejecutivo
	Prestación de la política pública	Local	Local	Local
	Relaciones con el centro político	Tutela	Tutela	Control
	Superposición territorial con otros niveles de gobierno	Alta	Baja	Baja
	Papel del centro político	Impulso	Impulso	Impulso-Control
	Financiación	Estado	Depart.	Depart.
	Liderazgo institucional	Compartido	Gobierno local	Compartido
Duración	Determinada	Determinada	Determinada	
<b>Implementación</b>	Autonomía de gestión	Alta	Alta	Media
	Autonomía de decisión	Alta	Alta	Baja
	Presencia de terceros actores	Alta	Baja	Baja
	Capacidad de moldear la estructura del programa	Alta	Alta	Baja
<b>Efectos</b>	Dirección del proceso de municipalización	gobernanza	gobernanza	administrativa
	Responsabilidad local ( <i>accountability</i> )	Alta	Alta	Media
	Relación con el territorio y el entorno	Alta	Alta	Media

Fuente: elaboración propia



### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

En primer lugar, bajo el concepto estructura englobo hasta ocho elementos clave de los programas que permitan comprender como se han estructurado desde un punto de vista institucional los PEE y los CEL. A continuación detallo lo expresado en la tabla para cada variable de estructura:

- Concepto de lo local en educación: tanto los CEL como los PEE 1ª fase comparten una concepción del espacio local como un territorio relativamente autónomo en la toma de decisiones educativas. Ambos programas parten de la premisa de que son los gobiernos locales los que deben negociar en su territorio, con sus actores y en base a sus necesidades las políticas a implementar, según las directivas centrales. No es así en la segunda fase de los PEE, donde el gobierno local se conciba más como una institución ejecutiva de los programas establecidos desde el centro político, puesto que tan sólo se negocian las cantidades económicas a asignar a cada bloque de políticas previsto en el formulario.
- Prestación de la política pública: en los tres casos, el nivel institucional encargado de prestar de implementar el pacto político sobre el territorio es el gobierno local.
- Relaciones con el centro político: este concepto pretende comprender el papel que tiene cada uno de los dos niveles de gobierno implicados. Para el caso de los CEL y de la primera época de los PEE, la relación se basa en el principio de tutela. Tanto los servicios desconcentrados del Estado en Francia como el *Departament* se encargan de controlar, básicamente a priori, las actividades del gobierno local. Sin embargo, en la segunda época PEE, la relación pasa a ser de control puesto que las políticas a realizar están marcadas de antemano por un acuerdo político entre entidades municipalistas y *Departament*.
- Superposición territorial con otros niveles de gobierno. Este elemento indica la aparición y eventual participación de estructuras supramunicipales en la decisión y gestión del programa. Mientras para

## 7. Los CEL y los PEE, una comparación de instrumentos.

los CEL, como se ha visto, la superposición y firma de convenios aparece de forma natural en comandita, no lo es en absoluto para los PEE, donde la tónica es la firma bilateral. Así, los CEL son verdaderos instrumentos de “concertación” territorial mientras que los PEE son instrumentos de “solución” territorial. Los primeros buscan acuerdos amplios y diagnósticos comunes, los segundos buscan aplacar problemas que se consideran de forma general como comunes a todos los territorios, pero que se pretenden solucionar municipio por municipio.

- Papel del centro político: bajo este epígrafe identifico cual es la posición del centro político en estos programas. Tanto en los CEL como en la primera fase de los PEE el centro se dedica a impulsar un proceso, marcando unas líneas muy generales y dejando amplios márgenes de acción. Por ello califico su actuación como de impulso del proceso. Sin embargo, la segunda fase de los PEE configura un programa mucho más cerrado y que incluye, por lo tanto, elementos de control de la actividad evidentes.
- Financiación: la financiación es el otro gran indicador de la naturaleza estructural de las políticas estudiadas. En ambos casos existe un fuerte componente económico en la relación. En ambos casos, uno de los principales efectos de firmar la colaboración es el traspaso económico del centro político al gobierno local. Es cierto que, teóricamente, los gobiernos locales pueden complementar la aportación del centro, pero esto se da generalmente en proporciones mucho menores. En realidad, el grueso de las aportaciones al funcionamiento de los programas proviene del centro político. Especialmente para el caso de los PEE las cantidades económicas pueden llegar a ser muy importantes (hasta un total de 9000000 de euros para los 80 municipios, ver anexo).
- Liderazgo institucional: Entiendo por este elemento la visualización sobre el terreno de la actividad político-educativa. Para el caso de los CEL se

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

trata de un liderazgo compartido: como reconoce el Sr. Olivier, él es “un hombre de terreno” y despliega buena parte de su actividad fuera del despacho, a pie de municipio. Así, su presencia con los coordinadores del programa (que él mismo forma y prepara) y los electos locales es constante. Contrariamente, el programa catalán deja a los municipios capitalizar los réditos políticos de las actuaciones puesto que sobre el terreno no aparecen ningún coordinador o figura que visualice el papel del *Departament* en todo el proceso. De esta manera, el liderazgo del programa en el territorio se ejerce exclusivamente desde los gobiernos locales.

- Duración: en todos los casos es determinada. Tres años para los CEL y dos para los PEE. Sin embargo, se ha visto como los PEE no evolucionan desde 2006, manteniendo los 80 municipios firmantes, mientras que los CEL sí se han extendido por el territorio y hay municipios que unos años firman y otros no. Ello configura un programa en movimiento a pesar de tener un horizonte temporal finito. Por el contrario, el mismo horizonte finito de los PEE se compensa con su estabilidad en el tiempo (ningún municipio deja de firmarlo y ningún municipio se añade después de llegar a los 80).

En relación con las variables de implementación destaco distintas vertientes de la misma que pueden ayudar a configurar los elementos básicos de los dos programas:

- Autonomía de gestión: por este concepto comprendo la capacidad de gestionar los recursos de la forma que crean más conveniente, de la capacidad de escoger las formas de prestación de los servicios concertados. En este sentido, tanto los CEL como los PEE de primera generación otorgan un amplio margen a los gobiernos locales para decidir las formas y maneras de implementar el programa. En la segunda fase de

## 7. Los CEL y los PEE, una comparación de instrumentos.

los PEE buena parte de la autonomía de gestión desaparece al tratarse de partidas en buena parte cerradas.

- **Autonomía de decisión:** una vez firmado el CEL o PEE es importante determinar si quedan márgenes de decisión en relación con los acuerdos suscritos. Para los CEL y los PEE de primera fase existe un amplio margen de actuación en relación con las decisiones a implementar. En efecto, en el caso de los CEL se trata de acuerdos muy consensuados que reflejan las opciones de equilibrio de los distintos actores y que permiten la negociación constante en relación con las grandes líneas del acuerdo tomado. Los PEE de primera generación eran fruto del acuerdo sobre grandes líneas que el gobierno local tenía que implementar posteriormente, dejando grandes márgenes de decisión. No ocurre lo mismo para la segunda fase de los PEE donde los márgenes se estrechan considerablemente.
- **Presencia de terceros actores:** Esta es otra de las grandes diferencias de la estructura de los programas. Los CEL están diseñados para federar y ensamblar actores diversos, públicos y privados. En ellos, uno de los puntos clave es precisamente la capacidad de generar sinergias entre los distintos actores sobre el terreno en el momento del diagnóstico. Ocurre prácticamente lo mismo con los PEE, pero en éstos, los actores privados se sitúan –cuando los hay- como canalizadores de las decisiones tomadas por los gobiernos locales en la implementación de los
- **Capacidad de moldear la estructura del programa:** este elemento se refiere a la capacidad política de adaptar el programa y la subvención que se recibe a las necesidades del territorio. En este sentido se trata de una capacidad elevada para los CEL, puesto que sólo tienen que respetar unos mínimos contenidos y todo el programa se supedita a la creación de un diagnóstico local. El sistema era parecido con los PEE de primera generación y por ello considero que tenían una capacidad elevada de

moldear la estructura interna y los contenidos del programa. Una vez más, esto desaparece con la segunda fase de los PEE, donde la estructura de los programas está complemente marcada y condicionada y tan sólo hay margen en aquellas partidas específicamente calificadas de “*dotació oberta*”, pero como se puede observar, la única opción posible es financiar o no financiar programas explicitados por el centro.

Y finalmente en relación con las variables relacionadas con los efectos institucionales que producen, o el carácter del cambio institucional esperado destaco hasta tres elementos:

- Dirección del proceso de municipalización: este elemento pretende determinar el principio institucional que inspira la creación de los programas. En este sentido, tanto los CEL como la primar fase de los PEE destacan por su voluntad de simbolizar una forma distinta de tratar los problemas, una forma que esconde el gobierno jerárquico detrás de los partenariados, de los acuerdos entre múltiples actores (públicos y privados) y de una gran concertación territorial. En este sentido identifico estos programas con una idea de gobernanza, que es muy novedosa en el ámbito educativo. Sin embargo, como se ha visto ya, la segunda fase de los PEE cambia profundamente y se pasa a un concepto algo más dirigido, algo más jerárquico<sup>373</sup>. Por ello califico a los PEE de segunda generación como “dirección del proceso administrativa, puesto que identifico la evolución de los PEE como un paso hacia una concepción más clásica de la política pública educativa: controlada y dibujada con criterios de administración educativa.
- Responsabilidad local (accountability): otro de los principales efectos de la implementación de estas políticas de entorno es la generación de

---

<sup>373</sup> Ver, por ejemplo, que en los apartados que incluyen los PEE se obiga, por ejemplo a la “*contractació de monitors mitjançant una empresa o entitat*”, o “*organització i contractació de col·laboradors*”...

## 7. Los CEL y los PEE, una comparación de instrumentos.

políticas públicas locales educativas, pero ¿quién responde por ellas? Ya se ha visto que son políticas dependientes del centro político –sobre todo en la aportación económica- pero que se implementan por los gobiernos locales. Así, la responsabilidad, a ojos de los ciudadanos recae en los gobiernos locales, cuando en realidad éstos no son completamente responsables de la política. En otras palabras, ocurre algo parecido al caso de las guarderías: a ojos de los ciudadanos se trata de políticas locales y la responsabilidad máxima recae en los gobiernos locales. El diseño institucional de las políticas educativas refuerza este tipo de problemas de responsabilidad política.

- Relación con el territorio y el entorno: la finalidad de este aspecto es analizar la capacidad que tienen estos programas de adaptarse a las circunstancias propias de cada gobierno local y cada territorio. En ese sentido, los CEL son las políticas mejor diseñadas en este sentido: la necesidad previa de llegar a un diagnóstico común y a unas políticas conjuntas es clave en este sentido. La relación entre territorio, entorno y decisiones políticas es, pues, muy intensa. También lo es para los PEE de primera fase, que también considero que son políticas muy adaptadas a las necesidades interpretadas desde el territorio. Sin embargo, en la segunda época PEE se opta por un modelo más dirigido a partir de las necesidades “globales” de los territorios, perdiendo algo de intensidad la relación entre los distintos elementos (a pesar de que es todavía mucho más intensa que en cualquier otro programa implementado vía convenio).

Después de todo esto, y en forma de corolario, cabe destacar que se trata de instrumentos relativamente dúctiles, con estructuras bien adaptadas a las necesidades del territorio, que incorporan una dosis importante de concertación y negociación entre los actores y que responden a estructuras de gobernanza territorial en la educación. Sin embargo, las estructuras intergubernamentales en

diseños institucionales como el francés y el catalán, específicamente en educación, reflejan patrones de control o tutela. El principal es sin ninguna duda la dependencia de la financiación de las políticas; también lo son los elementos existentes de estructura educativa que el centro político aprecia como habilitantes para firmar un convenio: ha quedado claro que no todos los municipios pueden firmar y que conseguir un CEL o PEE depende de muchos otros factores, más que de la propia voluntad o interés local.

### 7.2.1 La tipología municipal y la implementación de los programas.

Ambos programas, finalmente, se dirigen a municipios similares, municipios que tienen las mismas funciones o posiciones institucionales en el territorio estudiado. Se ha visto que las variables relacionadas con la población educativa son más determinantes que prácticamente ninguna otra en el momento de acceder a uno de estos programas. Este apartado pretende visualizar las similitudes entre los dos grupos de municipios, además de destacar la lógica de la implementación de ambos programas desde el centro político, que es especialmente relevante para el caso francés.

En primer lugar analizo las diferencias en la forma de las relaciones. Para los CEL ya se ha visto que la forma más habitual de firma es mediante una agrupación de municipios, es decir, mediante la agregación de problemas y soluciones a territorios más amplios que el del propio gobierno local. Sin embargo no se ha analizado la misma dinámica para los PEE. Éstos se firman de forma básicamente bilateral, pero es necesario comparar su dinámica de firma con los otros tipos de convenio. Así, la siguiente tabla destaca el número de municipios que firman un PEE de forma conjunta, comparado con los demás subcódigos de convenio tipo 2:

Tabla 7.7: Número de municipios que no firman convenios tipo 2 de forma bilateral.

Subcódigo	21	23	24	25	26	27	28	29	211	251	291
N municipios	13	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: BDCONV

## 7. Los CEL y los PEE, una comparación de instrumentos.

Estos trece municipios catalanes conforman una excepción notable en las relaciones intergubernamentales catalanas<sup>374</sup>. En efecto, a parte de los otros cuatro municipios de los subcódigos 23 (2) y 24(2) son los únicos que firman de forma conjunta un convenio. No es casualidad que se trate de un PEE, que como se ha visto tiene un diseño institucional que presenta como lógica la agregación de municipios territorialmente contiguos, aunque prácticamente no se utilice. Todos los demás municipios firman todos los demás convenios de forma bilateral. Este dato confirma que las relaciones intergubernamentales educativas en Catalunya todavía no están preparadas para superar la lógica bilateral. Por el contrario, en Francia se ha instaurando de forma creciente la incorporación de las agrupaciones municipales a la firma de convenios, al menos es así para el caso de los CEL (ver tabla 7.2).

Otro factor que se ha observado como fundamental a la hora de firmar estos convenios (y de hecho no sólo estos sino la mayoría de ellos) es la estructura educativa presente en el municipio, así como la importancia territorial e institucional de los municipios. Se ha visto que el hecho de ser un municipio con una determinada centralidad territorial (poblado en zonas despobladas, capital administrativa de algún nivel gubernativo, capital de alguna agrupación urbana...) es también un potente predictor de la importancia y volumen de las relaciones. Así, creo necesario realizar un breve sumario geográfico de la importancia de estas relaciones y estos factores en ambos casos. Propongo la comparación de dos variables: población educativa y número de centros educativos para cada uno de los dos territorios y en referencia a los PEE y los CEL a fecha de 2011.

---

<sup>374</sup> Concretamente conforman cuatro grupos de PEE:

1. Banyoles y Porqueres.
2. Bordils, Flaçà y Celrà.
3. Castellbell i el Vilar, Castellgalí, Marganell, el Pont de Vilomara i Rocafort, Monistrol de Montserrat y Sant Vicenç de Castellet.
4. Les Masies de Voltregà y Sant Hipòlit de Voltregà.



### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

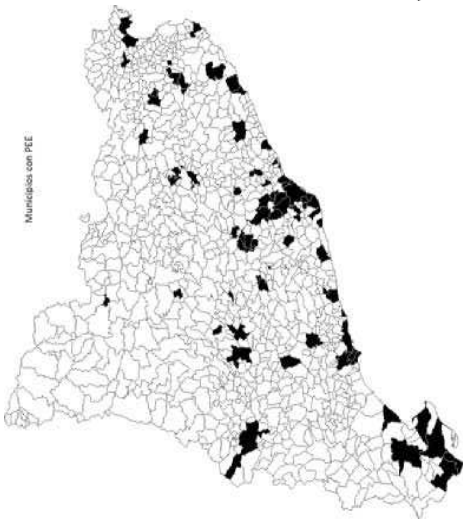
La idea de esta comparación visual, que refuerzo posteriormente de forma estadística, es apreciar la importancia de la distribución territorial de estas variables. Su distribución territorial explica, en parte, la distribución de los recursos educativos en forma de convenios. Esta situación, como es evidente, matiza la naturaleza y la utilización de los convenios como instrumento de acuerdo político, para considerarlos más como instrumento de refuerzo o de consolidación de posiciones institucionales previamente conseguidas. Es por ello que la acumulación de instrumentos colaborativos se configura como un elemento fundamental del cambio y la evolución institucional.

Los siguientes seis mapas permiten visualizar en dos territorios distintos, efectos similares. La gracia de la comparación en este caso es constatar que los patrones de distribución en ambos casos son similares.

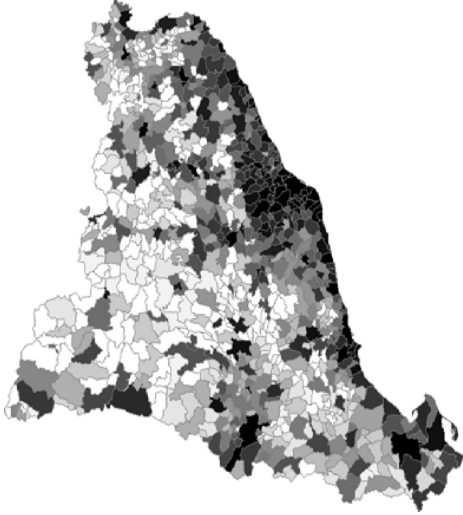
7. Los CEL y los PEE, una comparación de instrumentos.

Mapas 7.6: Comparación territorial de variables educativas y firma de CEL y PEE por municipio

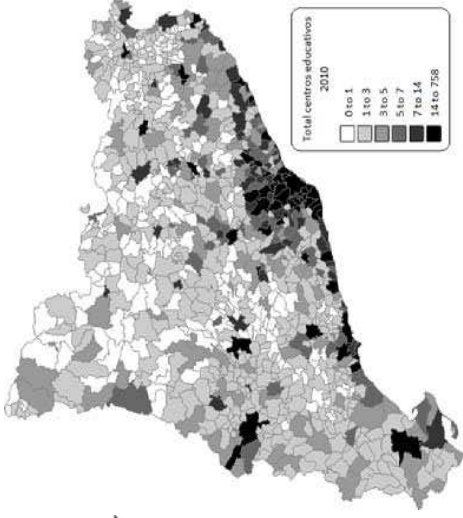
PEE 2010



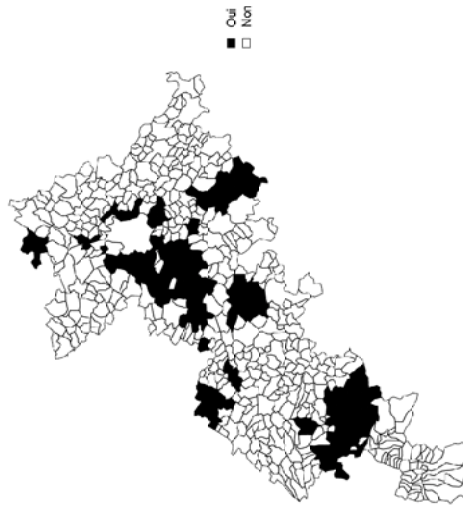
Población educativa



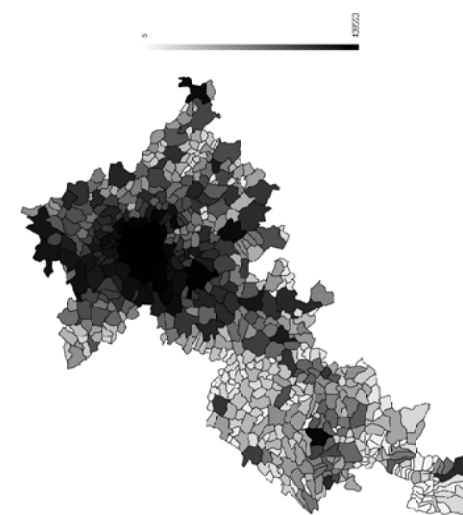
Centros educativos



CEL 2011



Población educativa



Centros educativos



El análisis cartográfico anterior corrobora con cierta precisión la relación entre el hecho de firmar los convenios estudiados con los elementos municipales de estructura educativa<sup>375</sup>. El caso francés responde un poco peor a esta dinámica, básicamente por la ausencia de Toulouse en la firma de CEL que explico en breve. Toulouse a parte, la distribución de convenios PEE y CEL se explica en buena medida por la existencia de las variables apuntadas.

Finalmente, para terminar con la caracterización de los municipios que firman CEL y PEE y sus similitudes y diferencias, resumo en cuadro las diferencias entre los municipios que firman los convenios estudiados respecto de los que no. En este caso he optado por no elaborar una tabla completa con todos los valores sino que propongo tan sólo apuntar la magnitud de la diferencia. En otras palabras, a partir de la selección de algunas variables clave, muestro las diferencias entre municipios que tienen la condición estudiada de los que no, con un análisis t-test. Y para poder comparar con el otro país, puesto que las medias numéricas de las variables no explicarían nada, opto por marcar las diferencias de forma que sí sean comparables, en ocurrencia, mediante símbolos:

1. “++”: significa que el grupo está por encima de la media y la diferencia es significativa.
2. “+”: significa que el grupo está por encima de la media pero la diferencia no es significativa.
3. “--”: significa que el grupo está por debajo de la media y la diferencia es significativa.

---

<sup>375</sup> Recuerdo que para este estudio no se pueden aplicar los criterios de la “falacia ecológica” (G. King, 1997), que es un tipo de error en la argumentación basado en la errónea interpretación de datos estadísticos, en el que se infiere la naturaleza de los individuos a partir de las estadísticas agregadas del grupo al que dichos individuos pertenecen. Este no es el caso, puesto que la unidad de estudio, los municipios, son también las unidades geográficas de estudio.

## 7. Los CEL y los PEE, una comparación de instrumentos.

4. “-“: significa que el grupo está por debajo de la media pero la diferencia no es significativa.
5. “=” significa que la media de los grupos es la misma o está dentro de la media de la desviación estándar.

Las variables escogidas representan un conjunto de factores educativos y de entorno, para poder intentar alcanzar aspectos diversos de la realidad de los municipios y de los convenios implementados. En concreto las variables son:

- Población municipal: número de habitantes del municipio
- Paro: porcentaje de personas paradas sobre el total de habitantes municipales en 2009.
- Renta media personal municipal, medida a través de la base del IRPF y de *l'Impôt sur le revenu*.
- Total de instituciones educativas presentes en un municipio, todos los niveles (excepto guardería) y titularidades confundidos.
- Población escolar existente en el municipio: personas en edad escolar 0-18 años censadas en el municipio
- Capacidad de atracción de población municipal: número de personas matriculadas en centros educativos municipales en relación con el censo de población en edad escolar.

Así, el cuadro sinóptico queda como sigue:

Tabla 7.8: Comparación variables clave CEL-PEE

Variables	CEL		PEE	
	Sí	No	Sí	No
Población	++	--	++	--
Paro	+	--	+	-
Renta	+	-	+	-
Instituciones educativas	++	--	++	--
Población en edad escolar	++	--	++	--
Atracción población escolar	++	--	++	--

Fuente: elaboración propia a partir de BDCL y BD2010

La tabla anterior reafirma que ambos convenios se implementan en municipios que son todos diferentes respecto del resto de municipios. Y siempre se trata de municipios que tienen medias de las variables superiores. Se observa que las variables explican las diferencias en el mismo sentido tanto en PEE como en CEL, de forma que se puede asegurar que, fundamentalmente, los gobiernos locales que acceden a firmar estos convenios son municipios que tienen unas determinadas características, y que no cualquier municipio –en términos agregados- puede optar a firmar estos convenios. Además, si las mismas variables explican las mismas diferencias esto quiere decir que se puede razonar analíticamente en términos similares: la firma de convenios está marcada por la capacidad institucional previa de los municipios y no tanto por factores de entorno como paro o renta personal, que no figuran como significativos.

Para finalizar, sin embargo, es necesario hacer algunas reflexiones en torno al proceso de pilotaje de los centros políticos respectivos, y del diseño del programa. Básicamente porque esto permitirá entender la “anomalía” de que Toulouse no tenga un CEL firmado en 2011. Ingrid Voléry publicó su artículo en la *Revue Française de Science Politique* sobre el proceso de aprobación del CEL de Toulouse en 2008 (Voléry, 2008). Esta autora tituló el artículo: *Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale. Le cas d'un contrat éducatif local*, y en él se describe perfectamente el proceso, los compromisos y las actuaciones que permiten a Toulouse dotarse de un contrato que

## 7. Los CEL y los PEE, una comparación de instrumentos.

ejemplifica un modo de gobernanza territorial alternativo al clásico francés. Pues bien, el artículo explica el nacimiento pero no explica cómo se sale del convenio, ni las motivaciones que pueden llevar a hacerlo, aunque basta con no renovarlo.

Toulouse es ya la cuarta ciudad de Francia en términos poblacionales, y más si tenemos en cuenta el área metropolitana adyacente. Este es un hecho relevante, dado que sí firmó un CEL en 2006, pero decidió no renovarlo en 2009. La no renovación del dispositivo coincidió con un cambio de gobierno histórico en el municipio, que en 2007 pasó por primera vez desde instauración de la V República, a manos del Partido Socialista Francés. Éste sólo la había gobernado bajo las siglas de la desaparecida SFIO, del 1958 al 1971<sup>376</sup>. Pues bien, el nuevo equipo de electos locales no consideró positivo renovar el CEL. Es importante destacar que no se trata de una conducta habitual, puesto que la norma de comportamiento es también la consolidación y perennificación de la pertenencia a los programas que ya están en marcha (L. Medir, 2011a), como claro ejemplo de inercia institucional y *path dependency*.

Los motivos de la no renovación del CEL de Toulouse son, pues, una mezcla. Una mezcla de factores políticos (cambio de gobierno histórico en 2007 y necesidad de marcar perfil en el cambio), con factores económicos. En efecto, la dotación económica de los CEL varía muy poco en función de la población del municipio firmante y se basa exclusivamente en una cantidad fija asignada por el *Ministère de la Jeunesse*. Esto provoca que ciudades grandes como Toulouse hagan un cálculo económico básico y consideren que elaborar todo el plan con la fase de diagnóstico necesaria, y con la compleja concertación entre actores que está asociada al proceso, no sea rentable si se recibe una cantidad que no cubre prácticamente ninguna necesidad educativa en Toulouse. De hecho M. Olivier destaca que es comprensible, que la aportación económica del CEL a una ciudad como Toulouse tiene un impacto cero (L. Medir,

---

<sup>376</sup> El comportamiento electoral de Toulouse es muy especial, hasta el punto que al caso se le había llamado la *paradoxe toulousaine*. Esta paradoja electoral consistía en que el bloque de izquierdas era siempre mayoritario y ganador en todas las elecciones en la ciudad, excepto en las locales. Esta paradoja se rompe en 2007 con Pierre Cohen, actual alcalde de Toulouse por el PS. Para más información consultar: <http://www.ladepeche.fr/article/2001/03/13/173976-la-fin-du-paradoxe.html>

2011a). Contrariamente, los PEE catalanes tienen una aportación económica que está en relación directa a la dimensión municipal, y ello provoca que ninguna ciudad como Barcelona o Lleida tenga “tentaciones” de dejar pasar la oportunidad.

Esto lleva la argumentación a pensar en términos de la importancia del diseño institucional. Dos aspectos son un claro ejemplo. En primer lugar, el cambio de orientación de los PEE, en su segunda fase, cambia profundamente la naturaleza de la política. Se pasa de un verdadero plan local a un plan ejecutado localmente. Y ello conduce a la segunda gran cuestión: el papel de la burocracia estatal en la implementación de la política: efectivamente se trata de un proceso de implementación muy distinto: un hombre solo para el caso francés y toda la maquinaria administrativa para el caso catalán. Esta realidad tan distinta me lleva a pensar en términos de la paradoja de la implementación. La paradoja de la implementación supone que, en un marco más restringido como el francés, el desarrollo del programa o política depende completamente de una sola persona, Bernard Olivier, dejando entonces el programa bajo su criterio (al más puro estilo de la *régulation croisée* de Crozier y Thoenig). Por otro lado, bajo un marco algo menos restrictivo como es el catalán, sin embargo, nos encontramos que los encargados de ejecutar el programa son los burócratas centrales del Departamento. Esto provoca el cambio en la segunda fase de los PEE y su homogenización y estandarización. Así, mientras en Francia una persona sola garantiza el interés general y el equilibrio entre igualdad y diferenciación, en Catalunya, los PEE viran hacia criterios de implementación de programas educativos clásicos: centralización, igualdad y homogeneidad en la prestación del servicio. Buena prueba de ello es la vivacidad y aumento de los CEL, en contra de la estabilización y estancamiento de los PEE. En Francia es M. Olivier quien decide hasta qué punto es tolerable la diferenciación institucional, mientras que el sistema catalán impide la diferenciación institucional más allá de la prevista para todos igual.

### 7.3 Los efectos de la acumulación de los CEL.

Como último elemento, y paso previo al análisis de los efectos de las relaciones intergubernamentales en materia educativa para el caso catalán, realizo un primer análisis como los que realizaré en el apartado final centrado en los efectos de la lógica acumulativa de los CEL. La idea de la última sección de la tesis es aportar evidencia empírica del cambio institucional, así como aprehender de forma estadísticas algunos de sus principales efectos. Puesto que para el caso francés dispongo de muchos menos datos, tan sólo propongo un modelo de efectos de las relaciones intergubernamentales.

Concretamente, utilizo una técnica estadística multivariante que nos permitirá establecer algunas interacciones con más precisión. La idea es estudiar qué factores explican, si es que los hay, el aumento de la capacidad educativa en número de instituciones educativas existentes en un municipio. En otras palabras, intentamos averiguar estadísticamente qué factores explican mejor el hecho de tener más o menos instituciones educativas (públicas y privadas) en un determinado municipio francés. Para ello realizo un análisis del tipo regresión lineal, que es un método estadístico que modeliza la relación entre una variable dependiente, las variables independientes y un factor aleatorio. Para este caso la variable dependiente, la que queremos explicar, es el número de instituciones públicas educativas (excluyendo guarderías) que se encuentran en un determinado municipio. Y las variables independientes son algunas de las que teóricamente pueden explicar mejor la variación. El principal requisito es que se trate de variables independientes entre ellas y de la dependiente (Field, 2009; Kellstedt y Whitten, 2009). Siguiendo con la lógica de toda la sección y de las anteriores sobre convenios de entorno, selecciono cuatro variables (entre las disponibles) que ilustren la pluralidad de elementos que pueden condicionar la existencia de las instituciones educativas.

Así las variables escogidas para el análisis de regresión son:



### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

- percent\_chomeurs: el porcentaje de parados municipal: se trata del porcentaje de personas paradas para cada municipio a 2009.
- Capacitadeducativa: la capacidad de atracción educativa municipal: número de personas matriculadas en centros educativos municipales en relación con el censo de población en edad escolar 2009
- revenuXcapita2009: la renta disponible per cápita: medida a través de *l'Impôt sur le revenu* municipal.
- acumulacioCEL la acumulación de contratos CEL en el tiempo: es la duración del contrato CEL para cada municipio en años.

Así, la idea es analizar los efectos que tienen estas variables independientes sobre el total de instituciones educativas municipales (excepto guarderías). El modelo resultante explica que relaciones encontramos entre el aumento o decremento de las variables independientes sobre la existencia de estructuras educativas en los municipios de Haute Garonne. El modelo es el siguiente:

7. Los CEL y los PEE, una comparación de instrumentos.

Tabla 7.9: modelo de regresión CEL e instituciones educativas

Variables Entered/Removed					
Model	Variables Entered	Variables Removed	Method		
1	capacitadeducativa, revenuXcapita2009, acumulacioCEL, percent_chomeurs <sup>a</sup>	.	Enter		

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,597 <sup>a</sup>	,356	,351	1,80013

ANOVA <sup>b</sup>						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	888,336	4	222,084	68,535	,000 <sup>a</sup>
	Residual	1607,268	496	3,240		
	Total	2495,605	500			

Coefficients <sup>a</sup>						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-2,323	,517		-4,491	,000
	acumulacioCEL	,330	,051	,238	6,522	,000
	revenuXcapita2009	,000	,000	,235	6,168	,000
	percent_chomeurs	,108	,041	,100	2,607	,009
	capacitadeducativa	0,402	,342	,450	12,311	,000

El primer elemento a tener en cuenta es que, según estos resultados, nos encontramos ante un modelo significativo, que explica un 35,1% de la varianza. Puede parecer un % menor, pero es muy relevante en ciencias sociales el hecho de establecer que el principal elemento que explica el número de instituciones educativas en Haute Garonne se puede explicar mediante el análisis de cuatro sencillas variables.

El segundo elemento fundamental es la interpretación de las variables, puesto que las cuatro aparecen como significativas, aunque una no tenga efecto alguno. Así, los datos del modelo muestran que por el aumento de 3 años de la duración del contrato CEL ( $3 \times 0.33$ ), podemos encontrar el aumento de una institución educativa en el municipio. Además, el aumento de un 10% de parados también puede significar que aparezca una nueva institución y que aumentando un 3% la capacidad de retención

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

educativa municipal, también aumente en una unidad la variable dependiente (instituciones educativas). La riqueza media aparece como significativo pero su impacto sobre la creación de instituciones educativas parece ser neutro (.000), lo que implica que el aumento o disminución del nivel de renta per cápita municipal no tiene efectos sobre el aumento o disminución de las instituciones educativas municipales.

Sin embargo, para lo interesa en esta tesis es muy relevante concluir que la acumulación de años firmando un CEL puede explicar en parte el cambio institucional en educación. Este dato refuerza la hipótesis de que las relaciones intergubernamentales son fuente de cambio institucional, y que desde un punto de vista del análisis institucional se puede conceder a las relaciones entre niveles de gobierno una plaza preeminente en el análisis del cambio institucional. Estos datos corroboran que las relaciones entre niveles de gobierno importan, y que pueden ser relevantes para entender los servicios, en este caso educativos que presta un municipio. A mayor intensidad de relaciones, más probabilidad de ver aumentado el número de instituciones educativas municipales. Por tanto, a menos relaciones intergubernamentales, menos capacidad de prestación de políticas. Ahora es necesario confirmar esta hipótesis también para el caso catalán.

## 8. Modelización y efectos de las interdependencias institucionales.

“To employ a well-known formula from institutional economics, the choice of constraints precedes choice in constraints.”  
*Cities in contemporary Europe.*  
Bagnasco y Le Galès

La investigación (empírica) en ciencias sociales debe iniciarse con la descripción de los fenómenos políticos y sociales que interesan, puesto que es difícil plantear una explicación sin saber antes algo sobre el objeto de estudio seleccionado, y de qué debe explicarse y en función de qué características (Lago, 2009). En otras palabras, se deben constatar los fenómenos observados antes de avanzar una explicación; esto es, *“hay que disponer de evidencia empírica que avale que estos fenómenos existen en realidad y que tienen la regularidad necesaria para requerir y permitir una explicación”* (Lago, 2009) 2. Así, una vez descritos los determinantes del proceso de firma de convenios, queda pendiente un doble análisis que complemente esa descripción y ponga a prueba la hipótesis principal de que las interdependencias institucionales son fuente del cambio y de la evolución institucional de los gobiernos locales.

En efecto, a través de la descripción somos capaces de establecer las regularidades sociales o políticas que constituyen la variable dependiente del análisis (la actividad educativa de los municipios). Pero posteriormente se pueden plantear las razones o causas de estas regularidades o efectos, que ayudan a caracterizar el cambio institucional. Para ello propongo dos elementos complementarios a la descripción de la anterior sección: la creación de un índice de municipalización de la educación y las causas que lo afectan.

En primer lugar propongo la creación de un índice de municipalización de la educación de naturaleza institucional, que resulta una novedad respecto a los demás

sistemas de medida desarrollados hasta el momento. Este instrumento permite relacionar las interdependencias institucionales con los efectos institucionales que se producen en los municipios firmantes, para explicar empíricamente el cambio institucional.

En segundo lugar, considerada la validez de esta nueva medida institucional, resulta fundamental estudiar los efectos de este índice de capacidad institucional educativa, especialmente en relación con la principal medida de las interdependencias institucionales, los convenios. Para estudiar los efectos entre estas variables fundamentales del cambio institucional propongo un análisis multivariable que permita relaciones más complejas, que apunten causalidades o efectos consecuenciales.

Aunque haya que tratarla con toda cautela, la exploración de la causalidad está, cada vez más en el corazón de la ciencia política: *“the discipline of political science fundamentally revolves around evaluating causal claims”* (Kellstedt y Whitten, 2009:45). Las “causas” son factores que incrementan las probabilidades (previas) de que suceda un acontecimiento o, más formalmente,  $X$  puede ser considerado la causa de  $Y$  si (y sólo si) eleva la probabilidad de que  $Y$  ocurra (Lago, 2009). En palabras de Gerring:

*Where the proposition is causal, these may be subdivided into dependent (Y) and independent (X) variables. The dependent variable refers to the outcome of an investigation. The independent variable refers to the explanatory (causal) factor, that which the outcome is supposedly dependent on* (J. Gerring, 2007:95).

En este sentido, el análisis de regresión se puede entender como el modo más eficiente y claro para establecer conclusiones a partir de las observaciones de las que disponemos (Anduiza Perea et al., 2009; Field, 2009; Lago, 2009). Un coeficiente de regresión recoge precisamente el cambio en  $Y$  (variable dependiente) que se produce cuando  $X$  (variable independiente) varía en una unidad, manteniendo las demás

variables independientes del modelo (controles) en un valor constante (Field, 2009; Lago, 2009; Pennings, Keman, y Kleinnijenhuis, 1999).

A todo ello, la exploración de la causalidad en un análisis institucional debe ser cautelosa, pues los datos que se manejan no son expresión de variables aleatorias. En efecto, la distribución de los convenios no es aleatoria, ni responde a una estricta voluntad local, más bien al contrario. Se trata de una distribución de recursos condicionada por la actividad administrativa y marcada por la capacidad institucional real de los municipios. Buena parte de los programas estudiados en detalle muestran que la distribución de los recursos que significan los convenios tiene un doble sentido: otorga capacidad política y a la vez genera dependencia de los recursos del centro para actuar en materia educativa. Además, esta repartición no se hace, como se puede creer, desde determinadas posturas académicas o desde las relaciones intergubernamentales, con criterios políticos. Se ha visto que la decisión del centro de crear un tipo u otro de programas para implementar con los gobiernos locales sí es una decisión política; pero no lo es tanto en el momento en que los gobiernos locales firman los convenios. Éstos se reparten desde la maquinaria burocrática del centro político; y esta maquinaria burocrática actúa con criterios muy similares a cuando está implementando políticas relacionadas con la educación obligatoria y universal. Los datos mostrados hasta el momento dan poco crédito al papel político del gobierno local como un verdadero elemento determinante en la firma de convenios.

Sin embargo, a pesar de la aparente “neutralidad administrativa” de las relaciones intergubernamentales en materia educativa, toda esta actividad de intercambios gubernamentales tiene que producir, forzosamente, cambios institucionales. Si la hipótesis principal de esta tesis es que *la actividad educativa de los gobiernos locales viene explicada fundamentalmente por la actividad relacional y las interdependencias institucionales que se generan con el centro político*, no se puede acabar la tesis sin, después de explicar el cambio producido, crear un índice de municipalización educativa y establecer algunas pistas para comprender el cambio institucional.

### **8.1 La construcción del índice de municipalización de la educación (IM).**

En el capítulo 3 destacaba que, más que descentralización educativa, los casos francés, y especialmente el catalán, dibujan un proceso de municipalización de la educación. La municipalización la entendía entonces como un proceso de progresiva incorporación de las autoridades locales a participar de determinados aspectos de las políticas educativas, más que una efectiva transferencia de poderes políticos. Así, este concepto expresa un fenómeno por el cual las unidades locales adquieren, con intensidades y autonomías limitadas, una determinada capacidad de intervención en política educativa. En otras palabras, adquieren una nueva capacidad institucional para actuar mediante su propia política educativa. Como también he expresado anteriormente, se trata de un concepto intermedio, que pretende explicitar a la vez la complejidad de los diseños institucionales, con la necesidad de superar conceptos excesivamente basados en argumentos de base jurídica pero también en datos exclusivamente educativos. Así, pretendo aportar un nuevo instrumento de medida de la capacidad institucional de los municipios.

La construcción de un índice de municipalización de la educación responde a la necesidad de obtener instrumentos que permitan aprehender efectivamente unas cuestiones prácticas tan importantes como medir, por un lado, la capacidad institucional municipal en educación y obtener, por otro lado, una sistema de medida que permita dibujar y trazar el cambio institucional en los gobiernos locales. En este sentido, desde un punto de vista teórico, la creación de este índice supone la necesidad de operacionalizar una definición del concepto de municipalización de la educación. Si se mide esta capacidad institucional, posteriormente se puede analizar la evolución de la misma.

*The operational definition of a concept prescribes which measurements are appropriate to measure a theoretical concept. The operational definition of a concept bridges the gap between the general*

*definition of a concept and the available data. Concept definition is the first filter in the funnel from concepts to data, as Figure 4.1 depicts. Operationalization is defined as the set of efforts to obtain an acceptable operational definition, which renders a valid transformation that can be reliably measured. (Pennings et al., 1999:63)*

En la sección anterior ya se ha demostrado la importancia causal de la firma acumulativa de los CEL. Concluía el apartado anterior con la certificación de que la acumulación de años firmando un CEL explica en buena medida el cambio institucional en educación. En la sección anterior se ha optado por realizar un análisis simplificado del cambio institucional, equiparando la adquisición de nuevas estructuras educativas con el cambio. Por el contrario, el caso catalán permite una mayor profundidad en la operacionalización, tanto del cambio institucional como de sus efectos. Si el apunte del caso francés permite intuir que, efectivamente, las relaciones intergubernamentales son fuente de cambio institucional, el caso catalán debe poner a prueba esta hipótesis.

#### **8.1.1 La construcción del índice y las variables seleccionadas..**

La construcción del índice de municipalización, en adelante IM, tiene que permitir demostrar empíricamente la existencia y dirección del cambio institucional sobre la dinámica de la población estudiada, los municipios catalanes. A partir de él, se podrá determinar qué factores explican, causan, producen su evolución o cambio. Lógicamente, la primera pregunta que se debe responder es en relación con su construcción es: ¿qué mide exactamente el IM?

El IM pretende medir las diversas vertientes de la capacidad institucional de los municipios en materia educativa. Es decir, el volumen de relaciones y estructuras educativas que ocupan su territorio y que le otorgan un determinado peso específico, que varía con el tiempo y las circunstancias. Para hacer esto es necesario, en primer lugar, determinar una serie de indicadores que midan los elementos institucionales que



nos interesan. En segundo lugar, es necesario encontrar un método de agregación de esos indicadores que permita la creación de un índice homogéneo, estable y que capte el conjunto de informaciones que se le demandan. Además, se propone la creación de un índice cuyos indicadores son todos, absolutamente todos, en primer lugar, observables y no de percepción y, en segundo lugar, provenientes de datos públicos y disponibles de forma abierta e inmediata. El objetivo es construir un índice que sea *reproducible y transparente*. Por reproducible me refiero al hecho de que cualquiera, con los mismos datos pueda llegar a las mismas conclusiones; y por transparente entiendo la disponibilidad de los datos y, sobre todo, la nitidez y claridad del proceso de creación y cálculo del índice. Ambos elementos están garantizados: el primero por la facilidad de acceso a los datos y la sencillez de las operaciones; y el segundo espero que lo sea después de la lectura de esta sección.

En cierta forma, se trata de reproducir a escala municipal catalana el proceso de elaboración del modelo que Putnam aplicó en uno de sus trabajos más conocidos, *Making Democracy Work* (Putnam et al., 1993). Putnam también aspira en este famoso estudio a encontrar una medida empírica que le permita comparar las regiones italianas en el tiempo y en el espacio sobre la base de su rendimiento institucional. Concretamente, las preguntas que le llevan a plantearse la necesidad de un índice de éxito y fracaso del rendimiento institucional son:

*"(...) a multifaceted evaluation of each of the twenty Italian regional governments, as a prelude to our investigation of the causes of institutional success and failure. But how should we begin? What criteria must be met by a rigorous, impartial, persuasive evaluation of institutional success? Indeed, how can we be sure that some governments actually are systematically more effective than others, so that it makes sense to speak generically of "institutional success"?" (Putnam et al., 1993:63).*

Este seminal trabajo de Putnam es importante también porque establece un proceso claro y transparente de construcción de índices de medida institucional. El autor comienza con la descripción de cuatro criterios básicos para construir cualquier índice

de análisis institucional, para posteriormente seleccionar los indicadores relevantes para su caso de estudio. Los cuatro criterios que, según Putnam, debe cumplir cualquier índice de rendimiento institucional (*institutional performance*) son:

1. Tiene que ser comprensivo (*comprehensive*), en el sentido de que el índice debe medir el máximo rango posible de actividades susceptibles de ser codificadas como elementos que determinan el objeto del índice.
2. Tiene que ser internamente consistente (*internally consistent*), es decir que es necesario examinar atentamente el grado de concordancia las diversas medidas operacionales de capacidad institucional y estar alerta para detectar señales de "multidimensionalidad". Sólo si los distintos indicadores funcionan para clasificar empíricamente a los municipios de la misma manera, y con los mismos criterios los unos entre los otros, se puede justificar su uso empírico.
3. Debe ser fiable (*reliable*), de forma que no incluya grandes elementos de volatilidad. Es decir, se espera variación del índice en el tiempo, pero no tiene que ser un cambio "caleidoscópico", si no que tiene que mostrar una cierta coherencia.
4. Finalmente, debe corresponder con los objetivos marcados por los mismos actores. Este criterio tiene más sentido en análisis que incluyen un trabajo cualitativo fundamental<sup>377</sup>, pero se puede adaptar fácilmente al hecho de que no sea flagrantemente contradictorio con la literatura existente en la materia.

Si bien su trabajo pretende evaluar el rendimiento democrático de las instituciones, el mío tan sólo pretende construir una medida de capacidad, entendida como el volumen de recursos educativos que puede en la práctica gestionar un municipio. Se trata de medir empíricamente una cierta configuración institucional objetiva. Después de analizar los criterios que debe cumplir el índice, Putnam establece tres grandes

---

<sup>377</sup> Putnam habla específicamente de: "We need carefully to compare our 'objective' measures of performance with the views of voters and community leaders in each of the regions" (Putnam, Leonardi, y Nanetti, 1993) 64.

grupos de conceptos y engloba en ellos sus 12 indicadores, para posteriormente detallarlos uno a uno<sup>378</sup>. De la misma manera, para medir la capacidad institucional yo propongo también tres grandes conceptos: estructura educativa, población y titularidad de las estructuras educativas. El quid de la cuestión radica en encontrar indicadores para estos tres grupos que permitan recoger la capacidad institucional desde diversas vertientes y con diversas perspectivas. En efecto, estos tres grandes grupos no son ni arbitrarios ni casuales, si no que son parte fundamental del núcleo de todas las políticas públicas educativas catalanas.

La estructura educativa incluye medidas relativas a todas aquellas instituciones educativas existentes en el municipio en un momento temporal determinado. En las secciones anteriores se ha analizado que las estructuras existentes a nivel municipal son un factor determinante si queremos comprender el volumen institucional de un gobierno local. El número de instituciones educativas implica toda una serie de servicios y de necesidades que determinan la aptitud de los gobiernos locales a dar respuesta a estas necesidades. Sin duda, la capacidad institucional se puede medir en relación con la tipología de centros existentes, con el número y con su carácter obligatorio o no reglado.

Se ha visto y se ha analizado que la población municipal es siempre un factor relevante en cualquier análisis empírico que afecte a los gobiernos locales. Este índice, pues, no puede escapar a la necesidad introducir alguna medida que contemple el impacto de la población en la capacidad educativa municipal. De hecho, la explicación de la dimensión municipal es muchas veces la explicación “natural” para situar a los municipios en relación con su posición en relación con la educación (Albaigés, 2012). Sin embargo, es necesario ponderar el impacto de la población básicamente con criterios de centralidad territorial, que analizo posteriormente.

---

<sup>378</sup> Para cada región italiana se focaliza en: *policy processes*, *policy pronouncements* y *policy implementation*, escogiendo tres indicadores del primer concepto, ocho del segundo y tan sólo 1 del tercero.

En tercer lugar, el último grupo de variables relevantes es la distribución de las titularidades de los centros educativos. La configuración institucional de la posibilidad de la existencia de centros de titularidad pública y privada coexistiendo en un mismo municipio, ofrece retos importantes en relación con la capacidad educativa municipal. ¿Hay que englobar las dos titularidades en un mismo análisis? ¿Se puede considerar que los centros privados, cuyo objetivo fundamental es el lucro económico, son indicador de la capacidad total del municipio? Me decanto por afirmar que sí, que son ambos un indicador complementario de distintas vertientes de la capacidad institucional de un municipio en el sector de la educación.

Así pues, he seleccionado ocho indicadores muy sencillos que dan cuenta de los tres grupos de conceptos que acabo de considerar. Además estos indicadores permiten simultanear la utilización de indicadores objetivos puramente institucionales, indicadores de capacidad educativa propia, e indicadores de capacidad de gestión local, como se verá. Así, los ocho indicadores, calculados todos a nivel municipal, son: el total de centros educativos existentes, el total de guarderías, la dimensión del sector público, el total de centros privados, la población local, los alumnos matriculados en los centros locales, la capacidad de atracción municipal y la capacidad educativa local. Algunos indicadores pueden parecer algo redundantes, pero cada uno capta una información distinta, complementaria y útil para medir la capacidad institucional municipal, que muestro inmediatamente.

Antes de describirlos con detalle, sin embargo, considero que debo hacer una reflexión en torno a un asunto especialmente relevante para el caso catalán. Se trata de los efectos en la capacidad institucional que produce el diseño institucional del gobierno de la educación, y sus criterios de distribución geográfico-territorial. Efectivamente, se ha visto en las anteriores secciones –también para el caso francés–, que los factores institucionales externos al municipio, generalmente determinados por su posición geográfica y su papel territorial, son muy determinantes. Así, factores como ser capital de comarca, o ser un núcleo que se configura con una centralidad

territorial específica (por estar rodeado de municipios muy poco poblados o con pocos centros educativos) ofrece una ventaja competitiva evidente a la hora de conseguir más recursos en forma de convenios. Además, se ha visto también que el criterio de asignación territorial de recursos educativos está fuertemente condicionado por otro factor institucional: los servicios desconcertados del *Departament*. En efecto, una de las claves en cuanto a la distribución territorial de los recursos educativos es su distribución a través de los Servicios Territoriales. Éstos configuran la verdadera unidad de decisión e implementación de las políticas públicas educativas y es un elemento que no se puede obviar para una correcta construcción del índice.

Por ello, todos los indicadores que tienen un impacto territorial, es decir que son susceptibles de ser alterados “artificialmente” por situaciones geográficas y por elementos institucionales exógenos a los propios municipios, son ponderados en función de su peso en relación con el Servicio Territorial al que pertenecen. Esta ponderación territorial aparece como la más ajustada a la realidad, puesto que permite poner en relación el peso del municipio por él mismo, con el peso que le otorga el *Departament* en su actuación cotidiana, y además evita los efectos de la multicolinealidad que representaría analizar indicadores que potencialmente son unos productos de los otros<sup>379</sup>. Así el detalle de los indicadores propuestos es el siguiente:

1. Indicadores de estructura educativa:

- a. Total de centros del municipio: tiene en cuenta la cantidad de centros educativos que existen en un municipio, sin diferenciar entre educación reglada o no reglada o titularidad pública o privada o dimensión o capacidad del centro. Se trata de un valor bruto de capacidad educativa en tanto que nos

---

<sup>379</sup> Efectivamente, los centros educativos existentes están fuertemente correlacionados con la población general, por ejemplo. Así, si no ponderamos la población y los centros en relación con su peso específico territorial, ambos indicadores ofrecerían, de hecho, una misma medida. Sin embargo, mediante la ponderación territorial que representan los Servicios Territoriales, estos efectos desaparecen casi completamente.

indica el volumen institucional que tiene el municipio para albergar estructuras educativas, definidas como tales por el *Departament*<sup>380</sup>.

- b. Total de guarderías en el municipio: la introducción de este indicador responde al hecho de que se trata del nivel educativo donde el municipio tiene más responsabilidades. Así, el hecho de tener guardería o guarderías (en este caso incluyo públicas y privadas) considero que aporta una visibilidad educativa al municipio que ninguna otra política concede y que le permite mostrarse como activo. Este indicador también me permite sobredimensionar aquellos municipios que apuestan por la franja 0-3 años, que no es ni obligatoria, ni gratuita ni universal. Así, apostar por la implantación de guarderías muestra una voluntad explícita de aumentar capacidad institucional en educación.
- c. Capacidad educativa: ese indicador mide la diversidad de centros existentes en el término municipal. Sobre un total de 14 tipos de centros distintos<sup>381</sup>, identifiqué cuántos están en el municipio. Este indicador incluye la diversidad educativa que puede ofrecer un municipio, que sin duda es un elemento fundamental en la capacidad institucional que puede ofrecer un municipio y un potencial atractor de estudiantes, pero también un potencial generador de desequilibrios territoriales e inequidades sociales.

## 2. Indicadores de población y relacionados

- a. Población local: el padrón municipal es el dato clave para este indicador que mide la dimensión de los municipios y por lo tanto marca las potenciales necesidades y capacidades a conseguir. Prefiero el total del padrón, al total de

---

<sup>380</sup> Quiero decir con esto que no incluyo aulas, centros o academias “paraeducativas” de los municipios si no tienen un reconocimiento y control del *Departament* y constan en sus estadísticas oficiales. Es un elemento de seguridad y homogeneidad del índice fundamental.

<sup>381</sup> Según las tipologías del propio *Departament*, existen en Catalunya hasta 14 tipos de centro distintos: *Exclusius d’infantil* (guarderías); *Educació infantil i primària* (CEIP); *Educació secundària*; *Educació primària i secundària*; *Específics d’educació especial*; *Arts Plàstiques i Disseny*; *Estudis superiors de disseny*; *Conservació i restauració de bens culturals*; *Música: escoles, conservatoris, ensenyaments superiors*; *Dansa: escoles, ensenyaments professionals, ensenyaments superiors*; *Art Dramàtic*; *Idiomes*; *Esports*; i *Formació Permanent d’Adults*.

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

personas en edad de estar escolarizadas, puesto que mide mejor un concepto global de población y permite ampliar la base sobre la cual el *Departament* toma decisiones educativas, que es el del padrón 0-16.

- b. Matriculados: este indicador sí que toma valores directamente educativas, puesto que es el valor que representa el número de estudiante matriculados en los centros educativos del municipio (incluyendo privados y públicos y desde los 0 años -guardería- hasta los 16 años -bachillerato-). Es un indicador bruto de la capacidad educativa del municipio fundamental.
- c. Atracción educativa: este indicador es complementario del anterior puesto que toma como valor el porcentaje de alumnos del censo municipal en edad escolar (0-16) están efectivamente escolarizados en los centros del municipio. Así, teóricamente este valor debería tener un tope de 1 (o 100%), pero esto no es así. Las distorsiones territoriales e institucionales provoca que algunos municipios tengan hasta un 400% de alumnos matriculados respecto de su censo en edad de escolarizar<sup>382</sup>. Este hecho provocaba, al pasar a tanto por 1, que estos municipios sumaran 4 puntos en el índice en este indicador, distorsionando completamente el sentido. Así, que decido normalizarlo en el sentido de dar como valor máximo 1 a todos aquellos municipios que lo superen. Este es un indicador que tiene en cuenta también la actividad del municipio (teóricamente a municipios más activos, más capacidad de atraer estudiantes).

#### 3. Indicadores de titularidad:

- a. Dimensión del sector público: este indicador captura el peso del sector público educativo del municipio. Este indicador es importante porque relaciona el total de centros públicos respecto del total de centros existentes en el

---

<sup>382</sup> El caso del 400% es Jorba, en la Catalunya Central, otros destacados son: Corbins (285%), Fornells de la Selva (170%), L'arboç (185%)... todos ellos municipios muy poco poblados, pero que reciben alumnos de muchos municipios cercanos que no tienen capacidad de retención.

municipio. Nos da la medida de la importancia y relevancia del sector público en tanto por 1 (si todos los centros son públicos 1, si todos son privados 0)

- b. Impacto del sector privado: la distribución de los centros privados es también un dato complementario del anterior, puesto que mide el peso específico de los centros privados en números absolutos para cada municipio. El motivo de incluir este indicador es la importante presencia del sector privado en Catalunya, que merece un espacio exclusivo.

Para conseguir el efecto de ponderación territorial apuntado anteriormente, cada uno de estos indicadores toma el valor de los cocientes de cada uno de los valores municipales, respecto del valor absoluto del Servicio Territorial al cual corresponde el municipio (excepto el indicador de dimensión del sector público y el de capacidad educativa, que toman exclusivamente el valor municipal y no necesitan ponderación territorial alguna). Es decir, que cada valor del indicador a nivel municipal se divide por el valor total del indicador para el Servicio Territorial, y no el total de Catalunya, por ejemplo. Esta simple división permite dos factores: por un lado mitiga los efectos brutos del territorio y de las variables institucionales endógenas (capitalidades comarcales, la inexistencia de municipios poblados alrededor...) y, por otro lado, adapta el valor de cada municipio en función de su posición relativa en relación con la actividad administrativa del *Departament*. Posteriormente, el sistema de agregación de los indicadores ha consistido en calcular cada uno de los ocho indicadores como proporción sobre la unidad y posteriormente adicionarlos todos conjuntamente. Así, el índice oscila entre 0 (mínimo) y 8 (máximo). 0 es un valor teórico pero en realidad imposible, puesto que el índice contempla aspectos poblaciones que impiden el valor 0.

Una vez presentados, los indicadores propuestos permiten controlar los datos para los 947 municipios catalanes y su método de cálculo cumplen el requisito de la *comprensividad* de Putnam. En la sección siguiente analizo los resultados que ofrece el



IM calculado para tres momentos políticos distintos (2001, 2003 y 2010)<sup>383</sup>, para asegurar el cumplimiento de los demás criterios de Putnam.

### 8.1.2 La caracterización estadística del IM y sus principales elementos.

Los resultados empíricos del IM que muestro a continuación permiten los dos grandes objetivos del índice: situar a los municipios en relación con su capacidad institucional y observar el cambio producido. En primer lugar describo los principales indicadores estadísticos del índice, posteriormente analizo la evolución del mismo y finalmente caracterizo algunos grupos de municipios que aparecen. Los descriptivos básicos del IM calculado para 2001, 2003 y 2010 y los correspondientes histogramas quedan como sigue:

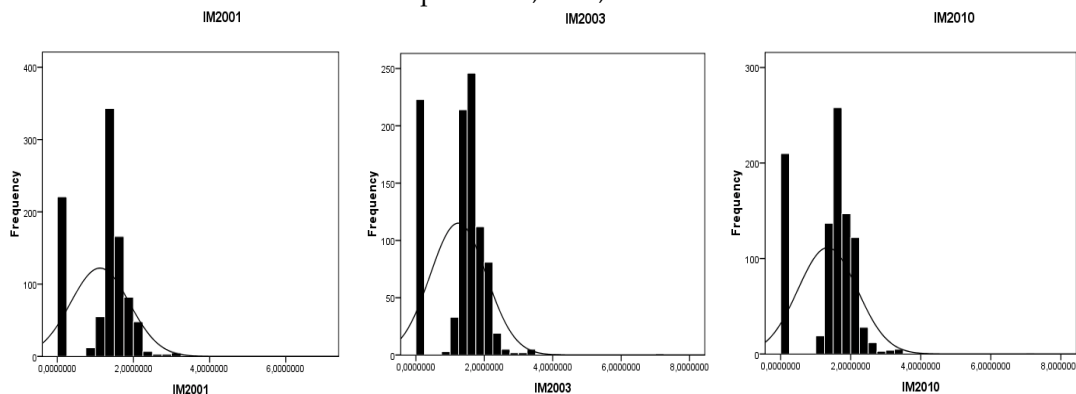
Tabla 8.1: descriptivos básicos del IM para 2001, 2003 y 2010.

		IM2001	IM2003	IM2010
N	Valid	947	947	947
	Missing	0	0	0
Mean		1,191241995	1,284178618	1,385411133
Std. Error of Mean		,0241152982	,0259656639	,0268177093
Median		1,384657322	1,500075760	1,596052679
Mode		,0004635 <sup>a</sup>	,0001229 <sup>a</sup>	,0002528 <sup>a</sup>
Std. Deviation		,7421088754	,7990508556	,8252711592
Skewness		-,034	-,126	-,284
Kurtosis		3,099	2,452	2,107
Minimum		,0000615	,0000600	,0000465
Maximum		6,8854091	7,1559590	7,2497378
Percentiles	25	1,035242349	1,112182511	1,279092551
	50	1,384657322	1,500075760	1,596052679
	75	1,594241290	1,730601546	1,887482192

Fuente: BDIM

<sup>383</sup> 2001 lo tomo como base, 2003 es el último año de gobierno de CiU y 2010 es el último año del tripartito y del estudio.

Gráficos 8.1: distribución de los IM para 2001, 2003, 2010.



Fuente: BDIM

De los anteriores resultados se desprenden diversos aspectos interesantes. En primer lugar, en relación con los estadísticos descriptivos, se puede afirmar que éstos se comportan con parámetros de normalidad. Las medias, las medianas y las modas crecen con el paso del tiempo de forma no caleidoscópica y las desviaciones estándar guardan relación con los valores medios, sin generar distribuciones extremadamente dispersas. En sí, los datos descontextualizados todavía no indican nada más que, si la distribución de valores posibles es de 0 a 8, la media del IM para los 947 municipios y los tres puntos temporales es relativamente baja (1.19 en 2001; 1.28 en 2003 y 1.38 en 2010). Sin embargo, si analizamos la distribución de los cuartiles<sup>384</sup>, que son medidas de tendencia no central, a diferencia de la media y la mediana, se observa que los casos se distribuyen de forma algo más espaciada respecto de la media, pero también crecientes en el tiempo.

Esta información se reafirma mediante el dibujo de la distribución que aportan los histogramas con la curva de distribución normal. Éstos reafirman la bondad estadística del IM para los tres años estudiados. Los gráficos configuran una distribución ligeramente leptocúrtica por el efecto de dos realidades distintas: los municipios sin centros educativos (barras de la izquierda, con IM cercanos a cero) y Barcelona.

<sup>384</sup> Los cuartiles son los tres valores que dividen al conjunto de datos ordenados en cuatro partes porcentualmente iguales. Así, la diferencia entre el tercer cuartil y el primero se conoce como rango intercuartílico.

Efectivamente, la distribución de los tres IM es en forma de cuernos y con una gran cola derecha. Los cuernos demuestran que la población municipal está dividida en dos grandes grupos: aquellos que tan sólo computan los datos poblacionales en el índice y los demás. La larga cola hacia la derecha del gráfico se explica por la existencia de Barcelona, que coincide un solo municipio con un Servicio Territorial y por ello se dispara en el índice, convirtiéndose en un (merecido) *outlier*.

Algunos aspectos interesantes son comprobar cómo el índice se comporta con la población y durante los años, como varía la posición de los municipios en los distintos índices o como se distribuye territorialmente. Si se encuentran patrones de comportamiento relativamente homogéneos, sin duda se tratará de un índice útil. Así, en primer lugar analizo los 20 primeros municipios para cada año estudiado. Si las variaciones no son aleatorias, probablemente será un buen indicio de robusteza.

Tabla 8.2: Los 20 primeros municipios IM 2001, 2003 y 2010

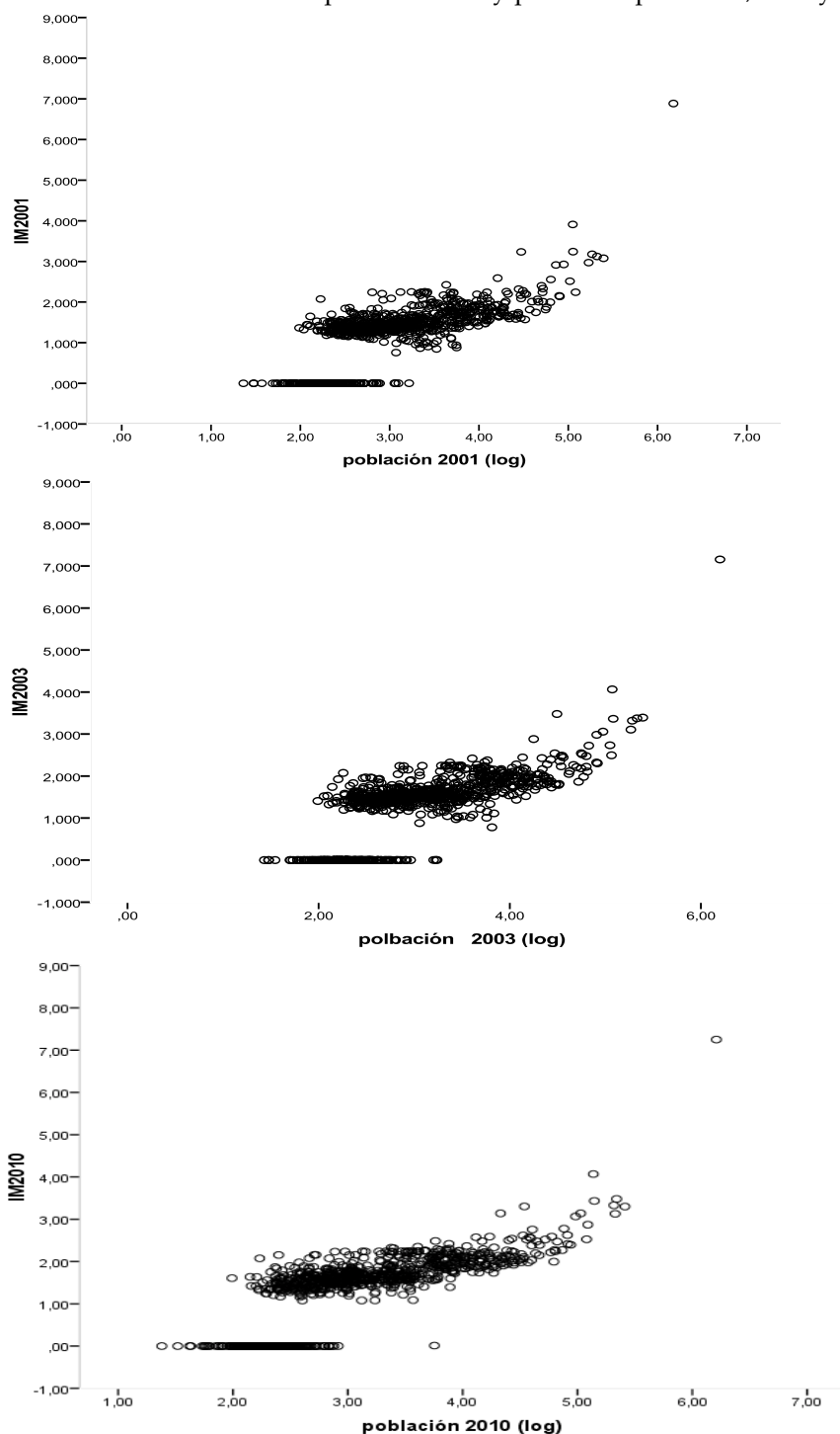
Pos.	Municipio	IM2001	Municipio	IM2003	Municipio	IM2010
1	Barcelona	6,8854	Barcelona	7,1560	Barcelona	7,2497
2	Lleida	3,9095	Lleida	4,0634	Lleida	4,0671
3	Tarragona	3,2403	Tortosa	3,4776	Badalona	3,4802
4	Tortosa	3,2337	Hospitalet de Llobregat, I	3,3913	Tarragona	3,4339
5	Sabadell	3,1760	Badalona	3,3744	Sabadell	3,3310
6	Badalona	3,1223	Tarragona	3,3632	Tortosa	3,3046
7	Hospitalet de Llobregat, I	3,0779	Sabadell	3,3182	Hospitalet de Llobregat, I	3,3016
8	Terrassa	2,9714	Terrassa	3,1057	Amposta	3,1404
9	Reus	2,9258	Reus	3,0564	Reus	3,1400
10	Girona	2,9135	Girona	2,9834	Terrassa	3,1305
11	Amposta	2,5890	Amposta	2,8811	Girona	3,0675
12	Manresa	2,5565	Mataró	2,7326	Mataró	2,8719
13	Mataró	2,5133	Manresa	2,7243	Manresa	2,7785
14	Flix	2,4233	Granollers	2,5424	Vic	2,7589
15	Sant Cugat del Vallès	2,4015	Olot	2,5414	Sant Cugat del Vallès	2,6263
16	Granollers	2,3305	Vilanova i la Geltrú	2,5186	Olot	2,6184
17	Olot	2,3201	Santa Coloma de Gramenet	2,4940	Tàrrrega	2,5896
18	Vic	2,2761	Vic	2,4835	Granollers	2,5892
19	Valls	2,2567	Igualada	2,4773	Vilafranca del Penedès	2,5803
20	Falset	2,2512	Sant Cugat del Vallès	2,4746	Seu d'Urgell, la	2,5749

Fuente: BDIM

La lista muestra mayores patrones de estabilidad que de cambio. Es destacable que Barcelona y Lleida siempre están en la misma posición, Tarragona y Girona se mantienen relativamente estables. Que Barcelona sea siempre la ciudad con mayor capacidad educativa ya es en sí mismo un indicador de la fiabilidad del índice. Si se compara específicamente 2001 con 2010 se verá que desaparecen en 2010 algunos

municipios muy poco poblados (Falset o Flix) y aparecen algunos de zonas más pobladas (Olot, Tàrrega o Vilafranca del Penedès). La tónica, sin embargo, es de una estabilidad importante, que no tiene porqué empañar la utilidad del índice. Al contrario, si se encontrara una gran volatilidad probablemente el índice sería demasiado inestable como para permitir comparaciones en el tiempo y entre municipios. Se podría desprender de la anterior tabla que la población es una variable que, al estar incluida en el índice, lo determinaría en exceso. Si esto fuera así, el índice debería quedar invalidado como medida útil para medir el cambio institucional. Propongo, para tener una visión de conjunto, un análisis gráfico de la situación del IM respecto de la población.

Gráficos 8.2: Gráficos de dispersión de IM y población para 2001, 2003 y 2010.

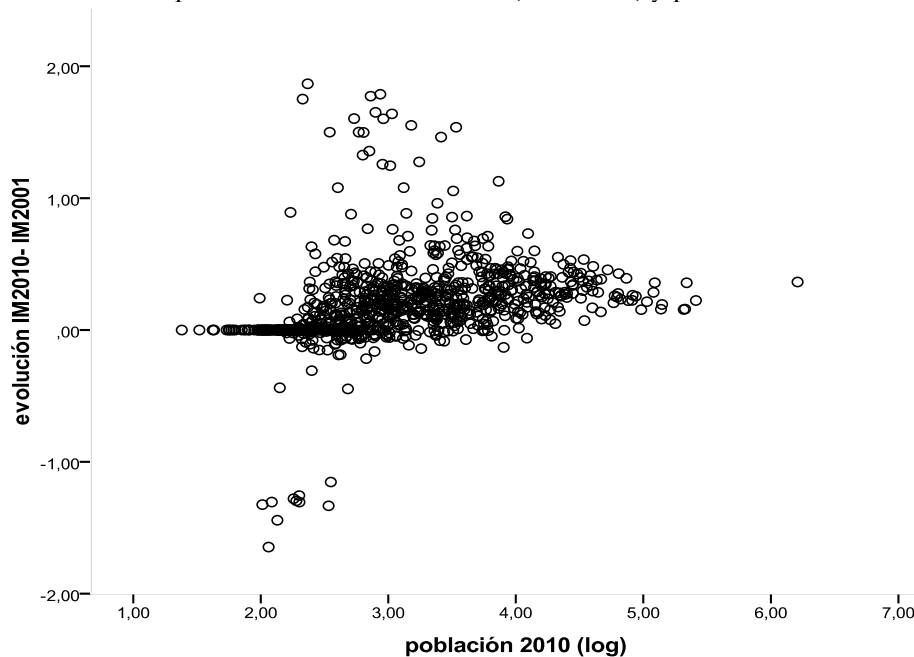


Fuente: BDIM

Como se observa, los gráficos reproducen claramente los dos grupos de municipios apuntados anteriormente (los de IM cercano a 0 y los demás) y constatan que la

población tan sólo es importante en unos conjuntos muy precisos de municipios. La variable población es importante para los municipios cuyo IM es cercano a 0 (la línea de puntos que se genera en la base de los tres gráficos de dispersión): lógico, es la única variable que les permite sumar en el índice. En segundo lugar, también es importante exclusivamente para los municipios más poblados (a partir de 5 de población en base logarítmica), pero se trata de un número muy reducido de municipios. El IM no tiene relación alguna con la población entre los puntos 2 y 5, donde se acumulan el grueso de los municipios, que oscilan entre un IM de 1 y 3 sin importar la población (la nube de puntos es prácticamente plana). Así, descarto que la población sea, como siempre es el caso en los estudios empíricos de los gobiernos locales, el principal factor explicativo. Pero es que, además, para cavar de confirmar esta robustez, propongo analizar en qué municipios evoluciona más el IM:

Gráfico 8.3: Dispersión de evolución del IM (2010-2001) y población en 2010.



Fuente: BDIM

Este diagrama de dispersión es el último elemento que permite constatar que el IM evoluciona de forma más evidente en los municipios medianos que en los más y menos

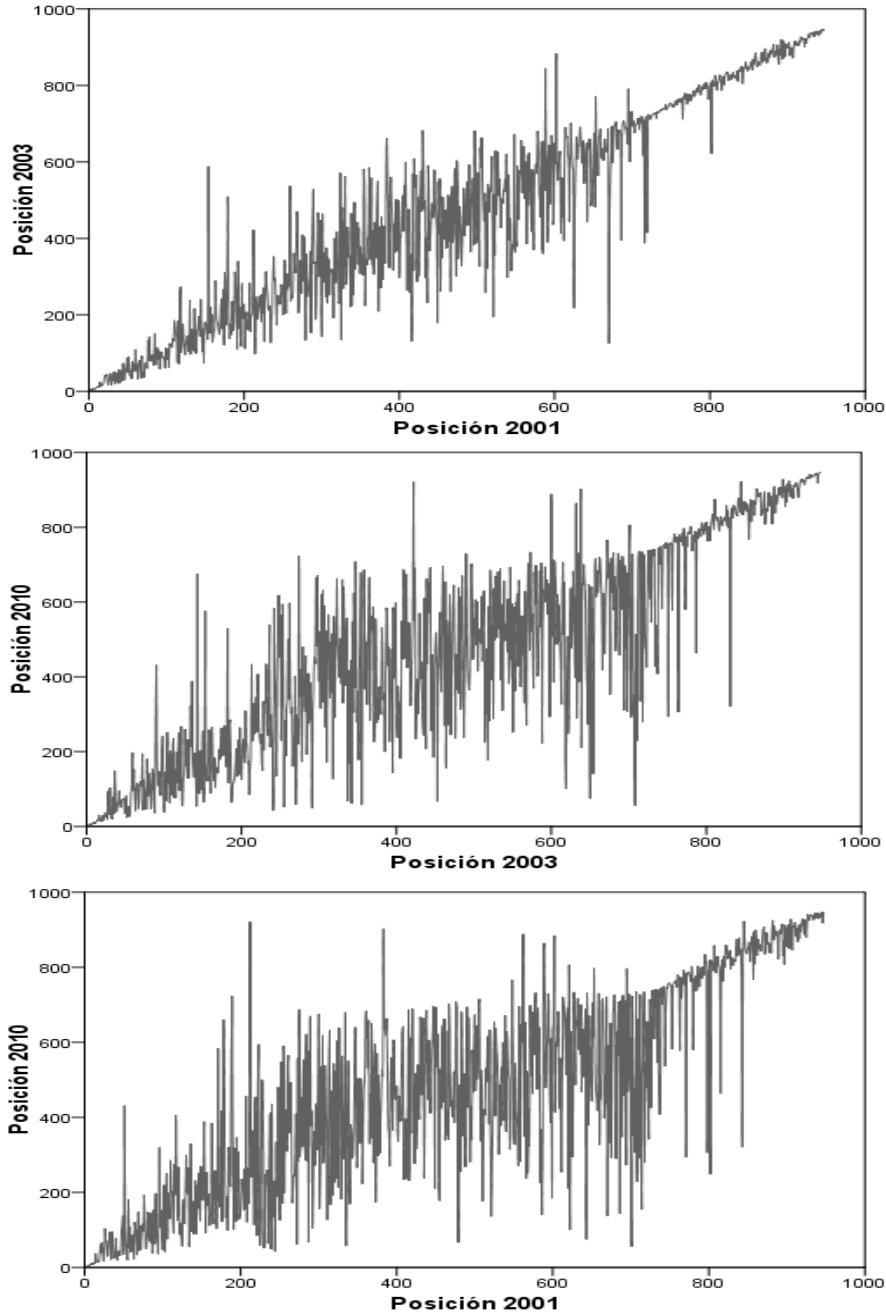
poblados. La evolución del IM, medida como la resta del IM de 2010 del de 2001, muestra que donde la población importa (municipios de IM muy bajo y los IM muy elevados), pero que el índice muestra trazas de estabilidad. Este hecho refuerza su utilidad, puesto que descarta la población como “*confounding variable*”<sup>385</sup> que pudiera afectar a las explicaciones causales que exploro en la próxima sección.

De todas formas, la volatilidad también se puede medir en relación con la posición que ocupa cada municipio en el ranking de municipios, y no sólo por el valor concreto de su IM. En este sentido, si la volatilidad fuera muy elevada entre municipios (es decir, que un mismo municipio ocupe en 2001 la posición 123 y posteriormente en 2003 la 565) no sería un buen indicador. De nuevo, propongo analizar esta volatilidad a partir de cruzar las posiciones relativas de los municipios en 2001, 2003 y 2010.

---

<sup>385</sup> El término se refiere a la existencia de variables latentes que puedan hacer desaparecer la relación observada entre dos variables (Kellstedt y Whitten, 2009). La dimensión poblacional en estudios empíricos locales es siempre un elemento a controlar.

Gráficos 8.4: Evolución del ranking de la posición municipal 2001-2003, 2003-2010 y 2001-2010.



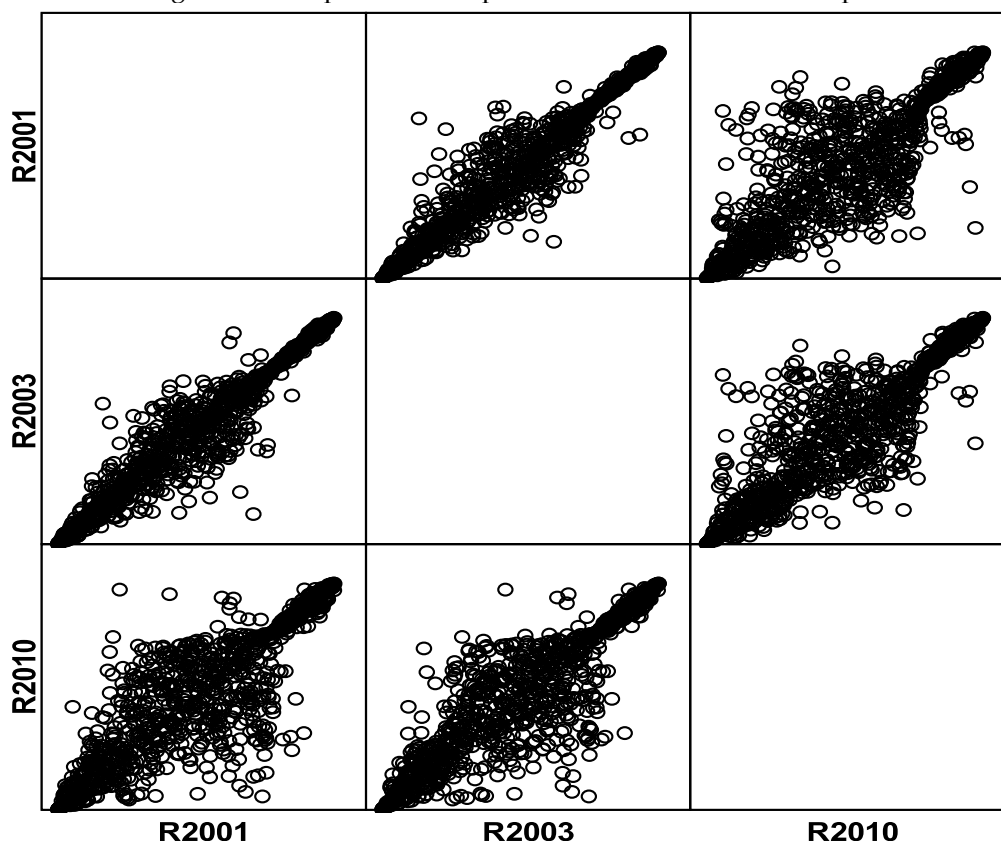
Fuente: BDIM

La interpretación de estos gráficos es que en la esquina inferior izquierda se encuentran los municipios con una mejor posición (y por lo tanto un IM más elevado) y



en la esquina superior derecha los peor posicionados (con un IM menor, más cercano a cero). Los gráficos anteriores confirman de nuevo que el IM es relativamente estable, especialmente entre 2001 y 2003 (el primer gráfico) donde la línea es relativamente uniforme en su rectitud. Este hecho demuestra que en dos años el IM no varía excesivamente. Entre 2003 y 2010 hay más cambios, una mayor volatilidad debida a los 7 años entre uno y otro. A pesar de ello, la recta sigue mostrando un patrón relativamente nítido. Entre 2001 y 2010 sí que se observa una mayor volatilidad (amplitud del trazo de la recta), pero hay que tener en cuenta que el salto temporal es de 9 años. También es interesante observar que, de forma congruente con lo expuesto anteriormente, el IM es especialmente estable en los extremos, observándose mayor volatilidad en la zona media, como también demuestra esta matriz 3x3 de diagrama de dispersión con las posiciones relativas de los municipios:

Gráfico 8.5. Diagrama de dispersión de la posición relativa de los municipios 2001-2003-2010.

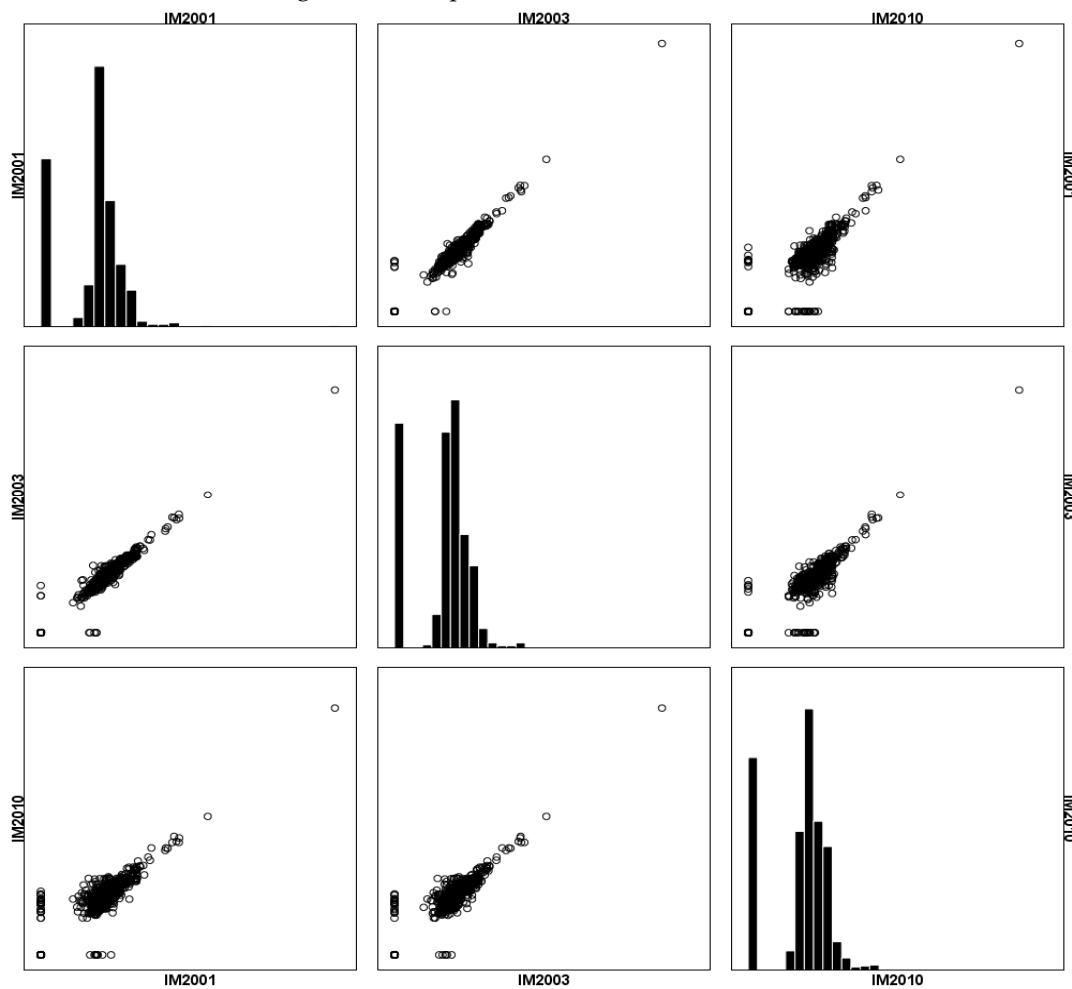


Fuente: BDIM

En efecto, si la variabilidad y la volatilidad fueran muy importantes, las nubes de puntos no tendrían una forma recta tan definida. Nótese que la recta es especialmente densa entre los años 2001 y 2003 (cuadro de la primera fila y la segunda columna), y lo es menos después de 9 años, entre 2001 y 2010 (cuadro de la primera fila y la tercera columna). Sin embargo, la homogeneidad en la relación está garantizada.

Finalmente quedan dos medidas más de consistencia del índice: su distribución en función de criterios territoriales y de elementos institucionales exógenos al municipio, y la relación entre los tres momentos de IM calculados. En relación con este último punto, un índice robusto debería garantizar que los IM correlacionaran de forma positiva y creciente entre ellos. La siguiente matriz da cuenta de ello:

Gráfico 8.6. Matriz de diagrama de dispersión IM 2001-2003-2010.

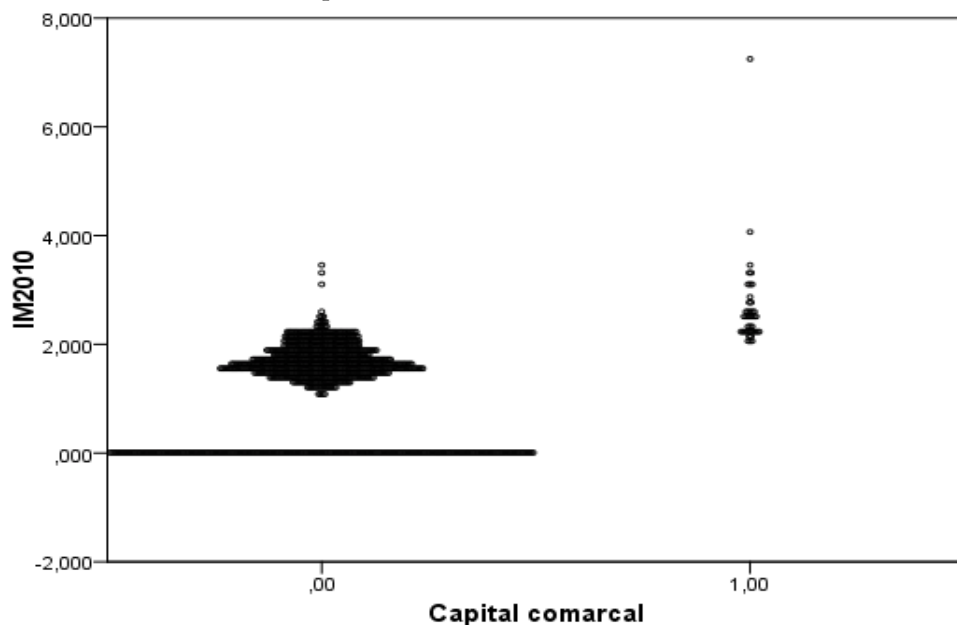


Fuente: BDIM

Efectivamente, existe una correlación evidente, significativa y positiva entre los distintos IM. Especialmente entre 2001 y 2003, pero también entre 2003 y 2010 (a pesar de que la nube de puntos está bastante más dispersa). Este elemento también reafirma que el índice es sólido y robusto, puesto que no presenta disfunciones. Además, este dato nos refuerza también que el IM evoluciona de forma positiva y “natural” en el tiempo.

Finalmente, un par de ejemplos de cómo se comporta el índice en relación con dos aspectos fundamentales: la diferencia del índice entre los municipios en función de si son capital de comarca o no, y en función de su pertenencia a un servicio territorial u otro. En relación con su pertenencia a una capital de comarca, el siguiente gráfico aclara que, si bien es evidente que las capitales de comarca tienen un IM algo superior a los demás municipios, la diferencia no es tan evidente como se podría pensar a primera vista. Es cierto que el promedio es algo superior, pero también es un aspecto congruente con el propio IM. Las capitales de comarca, en general, puntúan bien en los indicadores relacionados con la estructura educativa, por el plus institucional que significa ser capital de comarca.

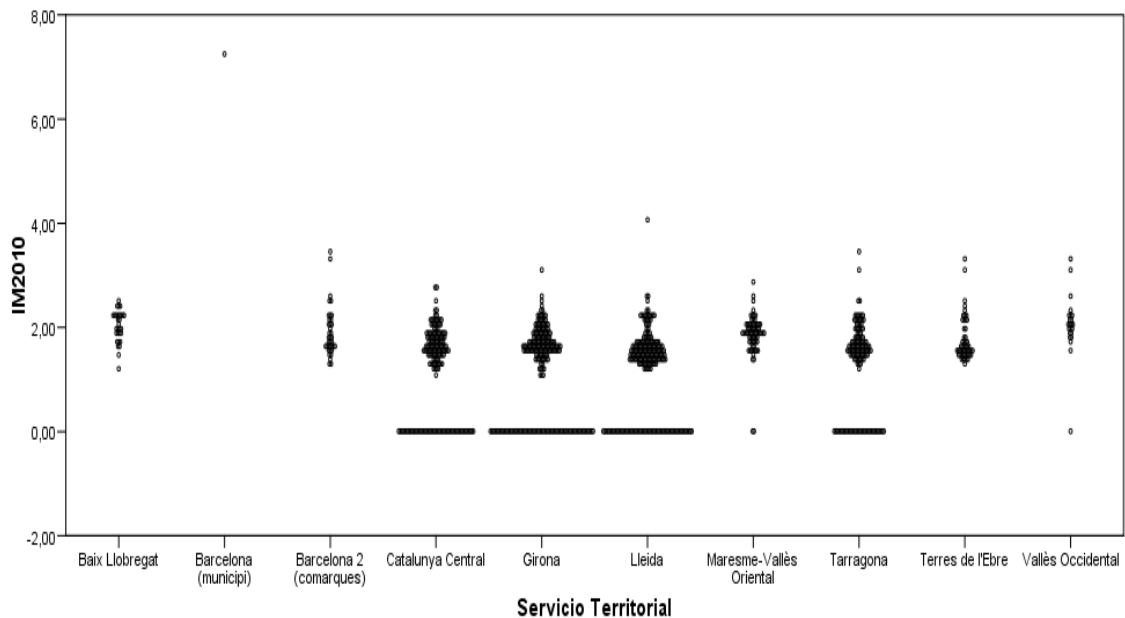
Gráfico 8.7. Pertenencia a capital comarcal (1) e IM en 2010.



Fuente: BDIM

Finalmente, la distribución del IM en función del Servicio territorial municipal también aporta la tranquilidad de que no está excesivamente condicionado por los factores territoriales. Como se observa en el último gráfico, la distribución del IM de los municipios no está excesivamente determinada por su pertenencia a un Servicio Territorial u otro. Al contrario, excepto algún caso extremo, la distribución donde se encuentran más municipios para todos los ST es entre 1.5 y 3 IM; y todos tienen una forma de “pera” que dibuja una forma que se repite en mayor o menor intensidad y en función de número de municipios que engloba cada ST.

Gráfico 8.8. IM 2010 municipal según Servicio Territorial



Fuente: BDIM

Una vez aquí no cabe más que confirmar que los datos apuntados confirman que también se cumplen las dos condiciones restantes de Putnam: la consistencia interna de los datos (no se detecta multicolinealidad ni excesiva dependencia de algún indicador) y su “confiabilidad”, es decir que no sean datos ni excesivamente volátiles ni espurios.

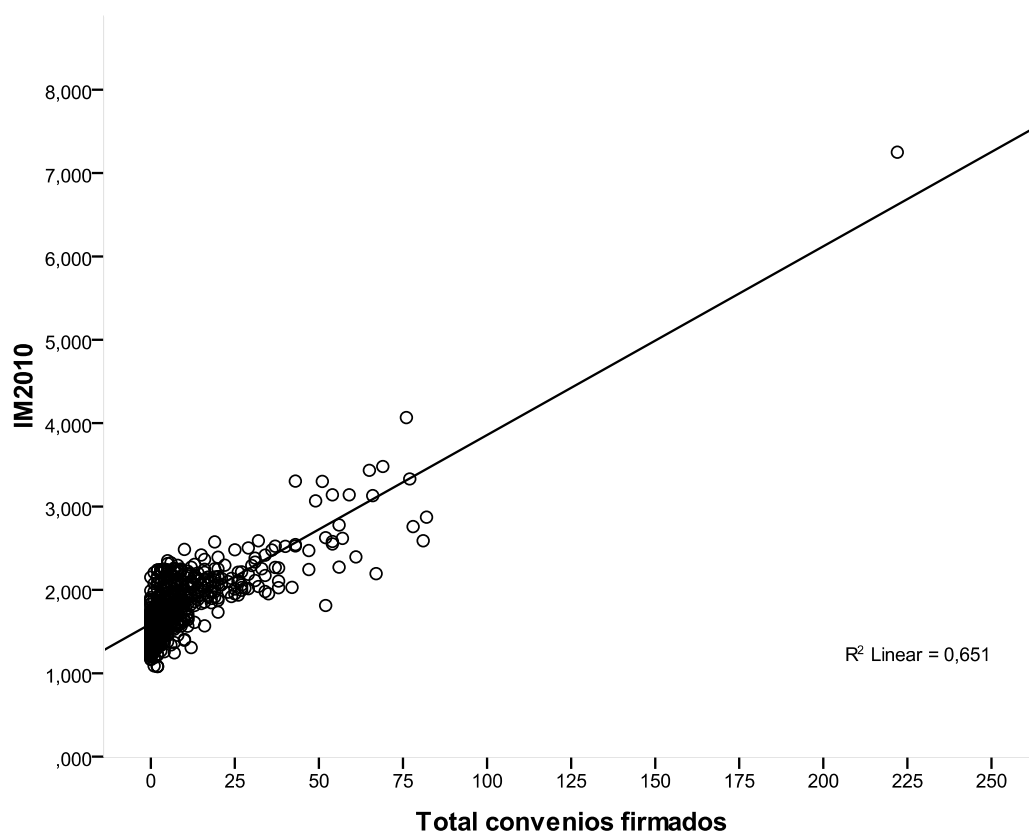
Como corolario a esta sección propongo una única correlación, a título de reflexión para punto de partida de la siguiente sección. Una vez constatada la validez del índice

como indicador del cambio institucional, es necesario buscar las hipotéticas causas de su cambio y evolución. Apunto la principal: las relaciones intergubernamentales. La hipótesis principal de la tesis relaciona ambos conceptos y la correlación apunta a ello.

Tabla 8.3: correlación del valor del IM y convenios firmados y diagrama de dispersión.

		IM2010	Convenios firmados
IM2010	Pearson Correlation	1	,807**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	737	737

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).



Fuente: BDIM

Los resultados hablan por sí solos: una correlación positiva, notable en su magnitud (0.807), significativa (0.000) y que explica un 65% de la varianza... Ya sabemos que la correlación no apunta causalidades si no relaciones, y que las causas están mucho más escondidas que una simple correlación bivalente. La discusión sobre la inferencia causal lleva a la bien conocida proposición de que mientras que la correlación o, más generalmente, la asociación no implica causalidad, la causalidad sí implica algún tipo

de asociación (Field, 2009; J. Gerring, 2001; Kellstedt y Whitten, 2009; Lago, 2009; Pennings et al., 1999). La última sección se ocupa de poner en relación este índice de capacidad institucional con variables que potencialmente pueden explicar el cambio del índice y, por lo tanto, el cambio institucional.

## **8.2 Efectos de las interdependencias y cambio institucional. El IM como variable dependiente.**

Los análisis prácticamente ecológicos, como el que presento, muestran gran capacidad de respuesta a la idea de que los factores institucionales que suceden al nivel de la población determinan los procesos de cambio y evolución, configurando los elementos exógenos y endógenos de modificación institucional. Las modificaciones institucionales afectan fuertemente las tasas de creación, desaparición y cambio de las organizaciones y, en este sentido, los grandes cambios institucionales pueden alterar profundamente la dinámica ecológica dentro de la población estudiada. Singh, Tucker y House se concentraron en el papel del Estado en cuanto al establecimiento de las condiciones que estimulan la fundación institucional (Singh et al., 1999), y destacaron que los procesos institucionales y los ecológicos pueden ser complementarios y que el Estado es una fuente importante de isomorfismo institucional y de conformación de la demografía de las poblaciones institucionales. Si esta hipótesis sigue siendo cierta, el papel de los centros políticos respectivos debe aparecer como un potente modulador e impulsor del cambio en los gobiernos locales. Para comprobar la virtualidad del IM y su capacidad explicativa respecto del cambio institucional, es preciso poder establecer algunas hipótesis de cambio. Estas hipótesis, además de validar definitivamente el IM propuesto, ayudaran a discernir los efectos que tienen distintos tipos de variables en la capacidad institucional educativa de los municipios, y específicamente el peso de las variables que representan las interdependencias institucionales.

King, Keohane y Verba (G. King et al., 1994) definen de forma genérica el efecto causal como la diferencia en los valores de la variable dependiente cuando la variable explicativa adopta dos valores distintos y todo lo demás sigue igual. En otras palabras, el efecto causal de X es la diferencia en el resultado en Y que tendría lugar si pudiéramos realizar un experimento perfecto en el que sólo X cambia. En este sentido, para poder estimar el efecto que nos interesa debemos comparar los valores de la variable dependiente de unidades con distintos valores en la variable independiente. Para evitar las relaciones espurias es necesario controlar todas las variables independientes que, según los datos que he mostrado hasta el momento, tienen una potencial capacidad explicativa de la variable dependiente. Si no se puede decir algo sobre la frecuencia o probabilidad de un tipo específico de situación y sus resultados, no se puede medir empíricamente la relevancia o capacidad explicativa de un mecanismo de cambio, independientemente de lo bien que se entienda teóricamente la situación particular (Lago, 2009).

Técnicamente la regresión lineal múltiple es una generalización del modelo bivariado, según la cual, en lugar de focalizar el estudio en una única variable independiente, se asume que más de una variable independiente tiene una influencia en la variable dependiente. El método es conocido como *Ordinary Least Square* (mínimos cuadrados ordinarios, o *OLS*), que es método de calcular la línea recta que minimiza la distancia de los datos respecto a sí misma<sup>386</sup>. Esta "línea de mejor ajuste" se encuentra al determinar qué línea, de todas las líneas posibles que podrían extraerse, representa la menor cantidad de diferencia entre los datos observados y la línea. Esto implica asumir estadísticamente que el valor de cada caso en la variable dependiente es una combinación lineal de las variables independientes y una constante. Técnicamente y en palabras de Penning:

---

<sup>386</sup> Es decir, la búsqueda de una línea que va a través de, o tan cerca de, tantos de los puntos de los datos como sea posible.

*“The value for case  $i$  on the dependent variable,  $Y_i$ , is assumed to be a linear combination of the values of case  $i$  on the independent variables  $X_{1i}, X_{2i}, \dots, X_{ki}$ , except for a residual,  $\varepsilon_i$ , that is not accounted for by the independent variables. The residual for case  $i$  is the difference between the value of the dependent variable,  $Y_i$ , and the predicted value,  $\hat{Y}_i$ :*

$$Y_i = b_0 + b_1X_{1i} + b_2X_{2i} + \dots + b_kX_{ki} + \varepsilon_i.$$

*In the case of  $k$  independent variables  $X_1, X_2, \dots, X_k$  the predicted value for case  $i$ ,  $\hat{Y}_i$ , is a linear function of  $X_{1i}, X_{2i}, \dots, X_{ki}$  multiplied by their respective regression slope coefficients  $b_1, b_2, \dots, b_k$ , and the regression constant  $b_0$*

$$\hat{Y}_i = b_0 + b_1X_{1i} + b_2X_{2i} + \dots + b_kX_{ki}”$$

(Pennings et al., 1999:153)

Así, un coeficiente de regresión en el análisis multivariante de regresión lineal, refleja la influencia de una variable dependiente cuando las otras variables independientes se mantienen constantes o están controladas. Para calcular una regresión lineal multivariante sólo se consideran las variaciones de la variable dependiente que no dependen de las variaciones en las demás variables independientes entre ellas (Pennings et al., 1999). Es fundamental también destacar que no es posible utilizar ningún indicador relacionado directa o indirectamente con los indicadores que conforman el IM. Si se hiciera lo contrario, se correría el riesgo de multicolinealidad. El objetivo final de este apartado es analizar cómo un conjunto de variables independientes afectan al comportamiento del IM y, por consiguiente, esbozar empíricamente qué factores provocan el cambio institucional de los gobiernos locales en materia educativa.

Como paso previo a este análisis de los efectos y las causas, hay que explicitar una opción metodológica muy relevante. ¿Cómo se llega a construir un modelo de regresión lineal multivariante válido cuando tenemos un número potencialmente muy elevado de variables independientes? Pues bien, hay dos opciones: mediante la realización de un modelo único que dé cuenta conjuntamente de todas las variables



independientes que considere relevantes (desde un punto de vista teórico) para explicar los cambios en el IM; o bien realizar diversos modelos sectoriales, de naturaleza acumulativa, que ofrezcan una construcción más parsimoniosa del modelo final.

Es decir, se podría optar por realizar un único modelo basado en una selección de las variables independientes que teóricamente considero que pueden tener impacto en el IM; o bien se puede optar por realizar diversos modelos que acumulen variables independientes que tienen en común medir distintos aspectos de un mismo grupo de conceptos para, posteriormente y a la vista de los resultados de los distintos modelos sectoriales, construir un modelo que dé cuenta de las variables independientes más significativas de cada uno de los modelos anteriores. De esta manera, el modelo final se construye sobre bases a la vez teórica, metodológica y empíricamente sólidas. Todos los modelos que presento seguidamente están basados exclusivamente en el IM para el año 2010, y todas las variables independientes referidas configuran también datos acumulados a 2010, de forma que los efectos que se captan también tienen un peso temporal.

### **8.2.1 La relación entre IM y variables políticas.**

En diversos apartados anteriores se ha desarrollado una explicación de las variables de tipo más “político” en relación con la firma de convenios. Asumía entonces como variables políticas distintos indicadores de estabilidad de los gobiernos locales, del grado de coincidencia política entre los dos niveles de gobierno o de concentración de convenios bajo un determinado gobierno de la Generalitat. Asumo, sin embargo, que la firma misma de convenios es un acto político, en el sentido de que se puede calificar a la vez como un indicador de *politics* y de *policy*. Los convenios son un elemento que tienen el doble sentido apuntado ya en diversas ocasiones: se pueden analizar como elementos de relación política entre niveles de gobierno (*politics*), pero a la vez representan la implementación de decisiones políticas en forma de políticas públicas.

Por ello tienen un impacto fundamental en la capacidad institucional de los gobiernos locales: a la vez son indicador de capacidad de obtención de recursos políticos y económicos y configuran también un aumento en la capacidad de actuación en materia educativa.

Si bien los análisis descriptivos realizados permiten concluir que las variables políticas no son explicativas de la distribución del conjunto de relaciones intergubernamentales, no he analizado los efectos que éstas producen en relación con el cambio institucional. En relación con factores políticos analizaré hasta ocho variables independientes políticas. Sin embargo, para no realizar un modelo directamente con ocho, propongo un modelo gradual que permita observar cómo se comportan las variables independientes. En el primero incluyo las cuatro que a priori me parecen más relevantes para, en un segundo momento, añadir otras cuatro.

Así pues, el modelo “político” de regresión incluye las siguientes variables:

1. Variable dependiente: *IM 2010*
2. Variables independientes<sup>387</sup>:
  1. *Conv.sig*: se trata del indicador de capacidad de generación de interdependencias institucionales. Es el indicador fundamental en relación con la hipótesis principal. Toma el valor del número de convenios que ha firmado un municipio durante los 12 años de estudio.
  2. *Difconvtricipciu*: es la diferencia en la firma de convenios durante los dos gobiernos centrales. Se trata de la resta en números absolutos de los convenios firmados bajo el tripartito de los firmados bajo gobiernos de CiU. Este es un indicador de la “desigualdad de trato” de un municipio en función del color político del centro.

---

<sup>387</sup> Las enumero según el nombre que se puede encontrar en la base de datos, pero posteriormente, en la tabla, las denomino de forma que sean reconocibles.

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

3. *Concentrciu.perc*: se trata del porcentaje de concentración de convenios firmados bajo el tripartito del total de convenios firmados por el municipio. Se trata de un índice de concentración política de los recursos.
4. *concentrtrip.perc*: es la misma medida que el anterior pero bajo el gobierno de CiU: el porcentaje de concentración de convenios firmados bajo el gobierno de CiU del total de convenios firmados por el municipio.

Posteriormente, añado las cuatro siguientes variables:

5. *num.part.2010*: es indicador de la estabilidad partidista de los gobiernos locales. Mide el número de partidos políticos distintos que han ocupado la alcaldía hasta 2010.
6. *num.alcald.2010*: es indicador de la estabilidad personal de los gobiernos locales. Mide el número de alcaldes distintos que han ocupado la alcaldía hasta 2010.
7. *concidenc.gobloc.gene.perc*: es un indicador de coincidencia partidista. Mide el número de convenios que se han firmado coincidiendo políticamente (ideológicamente) ambos niveles de gobierno.
8. *dur.alc.prom*: es otra medida de estabilidad consistorial, pero en este caso de la estabilidad del alcalde. Mide la permanencia de la persona en el cargo en el momento de firmar el convenio. Es decir, los meses que el alcalde llevaba en el cargo al firmar. Este indicador se construye a partir de la media de duración de todos los alcaldes que ha tenido el municipio en el momento de firmar convenios.

Según lo analizado en los capítulos anteriores, es esperable que las variables independientes más significativas sean aquellas que capturan la intensidad de las relaciones intergubernamentales. Se ha visto que variables como la coincidencia política no son realmente determinantes, ni tampoco otras de estabilidad personal de los gobiernos locales. Así, el modelo que sigue debería discriminar el impacto del conjunto de variables políticas de forma más eficiente.

Una vez descritas las variables, la tabla 8.4 presenta los resultados de los dos modelos. Para cada término de cada modelo que presentamos en este trabajo, las tablas de resultados muestran los coeficientes de regresión lineal, su error estándar asociado (entre paréntesis) y su nivel de significación estadística mediante asteriscos (véase la leyenda en cada tabla para su interpretación). Por lo que se refiere a la bondad de ajuste de cada modelo, presentemos, en primer lugar, el coeficiente  $R^2$ , que estima la proporción de varianza explicada por el modelo; en segundo lugar, el error estándar residual (sigma), que indica la precisión del modelo en términos de ajuste de la distancia media entre cada observación y su predicción según el modelo.

Tabla 8.4: Coeficientes y significaciones del modelo de regresión "político"

OLS	MOD.IM.POL1	MOD.IM.POL2
<b>Constante</b>	1.518*** (0.027)	1.407*** (0.073)
<b>Convenios firmados</b>	0.023*** (0.003)	0.023*** (0.003)
<b>Diferencia firma tripartito-CiU</b>	-0.006 (0.004)	-0.006 (0.004)
<b>Concentración CiU %</b>	-0.072 (0.076)	-0.074 (0.077)
<b>Concentración Tripartito %</b>	0.235*** (0.071)	0.217** (0.072)
<b>Partidos en la alcaldía 2010</b>		-0.008 (0.012)
<b>Número de alcaldes 2010</b>		0.025 <sup>..</sup> (0.013)
<b>% coincidencia partidista en la firma</b>		0.039 (0.036)
<b>Duración del alcalde</b>		0.000 (0.000)
*** p<0.001 ; ** p<0.01 ; * p<0.05; <sup>..</sup> p>0.1		
<b>R<sup>2</sup></b>	0.548	0.551
<b>Sigma</b>	0.324	0.324
<b>N</b>	618	614

Fuente: elaboración propia a partir de BDIM

Los resultados muestran un primer modelo donde tanto el número de convenios firmados como el color político del gobierno de la Generalitat bajo el cual se firman explican variaciones importantes en el índice de municipalización. Además, el modelo

explica un 54.8% de la variación total de los datos ( $R^2$ ), que es un porcentaje importante aunque deja margen para la exploración del impacto de otras variables. También se observa que el modelo se basa en 618 municipios, puesto que descarta aquellos para los que no existen datos en alguna de las variables.

El coeficiente de regresión lineal debe entenderse como el cambio medio en la variable dependiente al ocurrir un cambio en una unidad de la variable independiente; o dicho de otra manera, el cambio en el resultado de la variable dependiente que se produce cuando se da un cambio de una unidad en el predictor (o variable independiente). Es decir, que la interpretación del primer modelo de regresión lineal es que la firma de un convenio más implica un aumento medio de 0.023 en el IM, y que además un aumento en un 1% de concentración de los convenios bajo el tripartito implica un 0.235 de aumento del IM. Así, para encontrar un aumento de 0.23 del IM (que es un aumento considerable habida cuenta de los valores del índice) se necesitaría, como término medio, firmar 10 convenios más. De la misma manera, con un aumento del 4% de la concentración de los convenios, el IM crece hasta casi un punto (0.92). Ambos coeficientes son significativos con un nivel de confianza de 99.99% y, por lo tanto, existe razón suficiente para aceptar que estos coeficientes son distintos de cero y positivos. Las otras dos variables muestran coeficientes negativos pero, debido a la magnitud de sus errores estándar, no son significativas; sin embargo, no las excluimos del segundo modelo puesto que forman parte de la recta de regresión<sup>388</sup>. La utilidad de añadir otras cuatro variables es confirmar o descartar la robustez de la relación apuntada y de las variables independientes identificadas.

Así, el modelo MOD.IM.POL2 reproduce el cálculo con las ocho variables apuntadas. La buena noticia es que los coeficientes de las dos anteriores variables no quedan afectados por el añadido de nuevas variables y siguen siendo significativos.

---

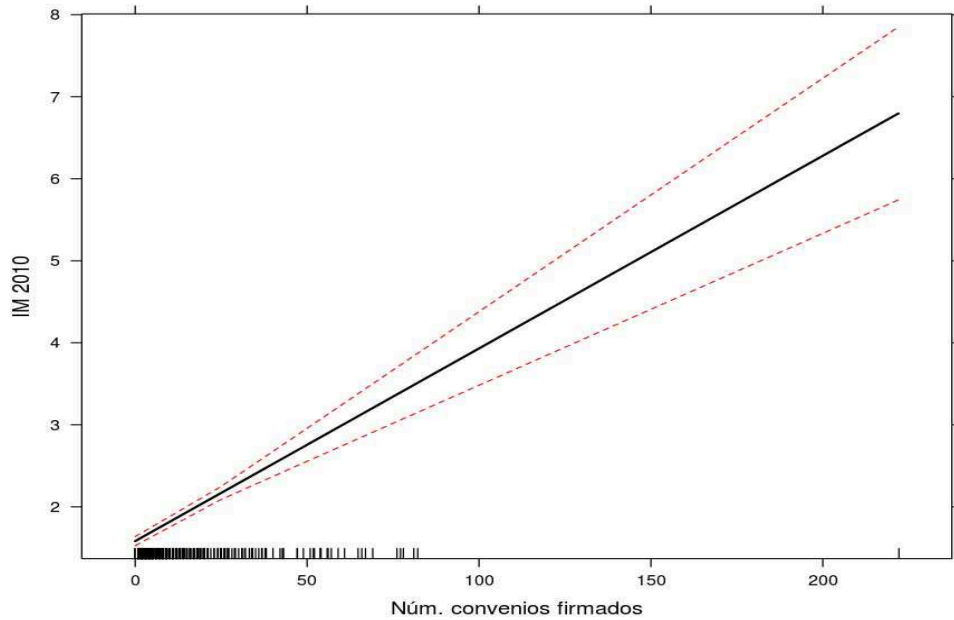
<sup>388</sup> Si se realiza la regresión sólo con las dos variables que son significativas, bien podría darse el caso de que una dejara de serlo. Con esto quiero decir que las variables son significativas en la medida que se incluyen en este modelo, y pueden no ser significativas si no se mantienen constantes todos los demás parámetros del modelo estudiado.

Además, la capacidad explicativa del modelo ( $R^2$ ) aumenta sólo ligeramente (55.1%). El valor y la significación de la variable de los convenios firmados se mantiene exactamente en los mismos parámetros, mientras que la concentración del tripartito pasa a tener un impacto ligeramente menor sobre el IM (una diferencia de 0.02 de media), aunque el impacto continúa siendo estadísticamente significativa. Aparece una variable como es el número de alcaldes con una significación algo baja ( $p > 0.1$ ), pero que demuestra que la estabilidad en las personas al frente de los consistorios es una variable importante, pero no estrictamente en un sentido de estabilidad (la variable mide el número de alcaldes y el modelo especifica que el IM aumenta de media 0.025 cuando hay un nuevo alcalde). Estos datos muestran bien que tanto la concentración en la firma de convenios en un momento temporal concreto y, sobretudo la firma de convenios en general, son variables que explican el cambio del IM y, por lo tanto, explican la evolución institucional en los municipios.

También es muy útil mostrar gráficamente cómo se comportan las variables significativas detectadas. En este sentido, el problema del dibujo de las regresiones lineales multivariantes es que una línea de regresión bivariante se visualiza fácilmente en el plano. Sin embargo, las predicciones en una regresión multivariante no equivalen a una línea recta (Field, 2009). Un análisis de regresión con dos variables independientes implica una cantidad de predicciones a dibujar en una superficie plana en el espacio tridimensional. Pero un análisis de regresión con tres variables independientes en la ecuación de regresión, equivale a un objeto tridimensional en un ininteligible espacio de cuatro dimensiones, así es imposible visualizar los coeficientes de regresión en el análisis de regresión múltiple directamente (Field, 2009; Kellstedt y Whitten, 2009; Pennings et al., 1999). A pesar de ello para cada variable independiente se puede realizar un gráfico de la regresión parcial con la variable dependiente, es decir, un gráfico que muestre el impacto de una variable independiente sobre la dependiente manteniendo las demás variables del modelo en un valor constante,

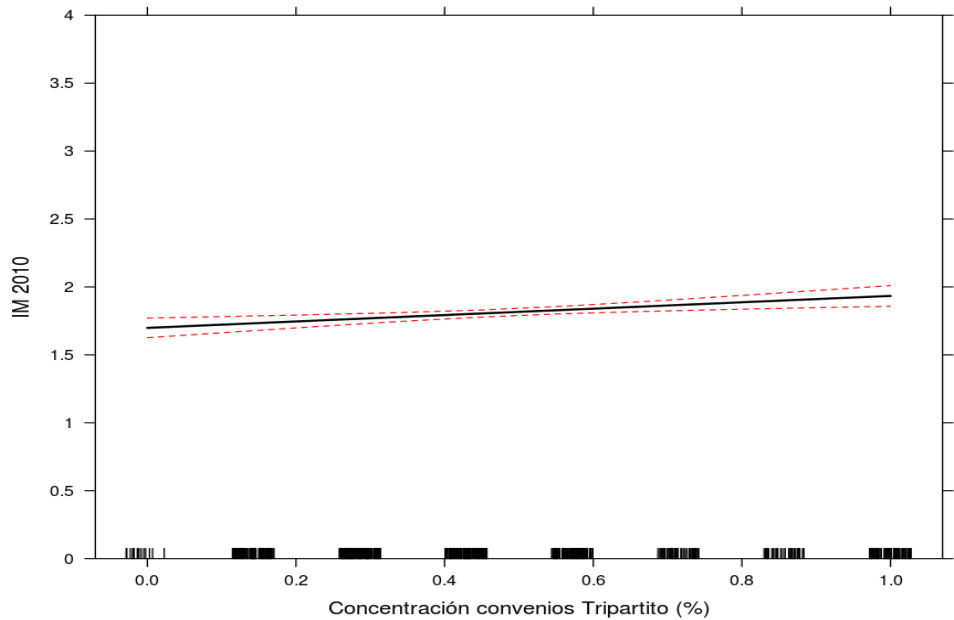
típicamente, su valor medio. Estos gráficos dibujan la probabilidad de que el evento estudiado se produzca. Así, la firma de convenios y la concentración toman esta forma:

Gráfico 8.9. Recta de regresión parcial convenios firmados e IM 2010.



Fuente: BDIM

Gráfico 8.10 Recta de regresión parcial concentración convenios firmados tripartito e IM 2010



Fuente: BDIM

Estas rectas de regresión indican muy bien la evolución de las variables y su impacto previsto en el IM. La primera gráfica recoge la recta que genera la firma de

convenios y las líneas discontinuas marcan el intervalo de confianza en cada nivel de la variable independiente: líneas muy juntas a la recta de regresión significa que en esos puntos el modelo explica mejor la variación, líneas muy separadas indican pérdida de precisión. Así podemos observar como el IM aumenta de forma evidente con la firma de convenios. En relación con el segundo gráfico observamos que el impacto de la concentración de convenios en el incremento del IM es menor y que el IM oscila entre 1 y 2, mostrando un aumento relativamente menor, pero que los intervalos de confianza son mucho más ajustados y por lo tanto los valores se ajustan mejor a la recta dibujada.

Este modelo apunta claramente hacia la dirección que intuía en la sección anterior: los convenios son una medida robusta como predictores del cambio institucional.

### **8.2.2 La relación entre IM y variables de políticas públicas.**

El siguiente modelo tiene en cuenta la “sustancia” de los convenios, esto es, su objeto. Ya se ha visto que firmar convenios es muy determinante para conseguir incrementos en la capacidad educativa municipal. Pues bien, un segundo paso consiste en analizar si las diferentes tipologías de convenios tienen impacto o no en el incremento de la capacidad institucional educativa. Es decir, pretendo analizar si el cambio en la capacidad institucional se explica también por el contenido de las políticas públicas que sustancian los convenios firmados. Este modelo, pues, también tiene un componente político (estoy analizando los convenios), pero incorporando elementos clásicos del análisis de políticas públicas. Aparte de los contenidos de los convenios, en este modelo también pongo a prueba elementos como las OME y los PEE que son políticas fundamentales como se ha visto; así como la medida de la fragmentación de la firma de convenios.



Los análisis descriptivos realizados en anteriores secciones concluyen que el objeto de los convenios es importante en tanto no es una opción libre del municipio como se podría pensar. En efecto, la distribución de los convenios según su objeto responde a patrones algo diversos: algunos como las OME sólo se firman en municipios muy concretos institucional y socialmente, y ocurre lo mismo con los PEE; mientras que otros como los convenios de estructura (tipo 3) responden a lógicas de necesidad educativa y no tanto de entorno económico-social. En relación con los contenidos de las políticas públicas, analizo seis variables independientes. Como en el anterior caso, propongo dos modelos complementarios que permitan observar cómo se comportan las variables independientes de forma gradual. Así pues, el modelo de regresión basado en políticas públicas incluye las siguientes variables:

- Variable dependiente: *IM 2010*
- Variables independientes:
  1. *Freq.1*: se trata del indicador de capacidad de generación de interdependencias institucionales basadas en el código 1. Recuérdese que este código identificaba todos aquellos convenios que se dedicaban a la creación de estructuras educativas. Toma el valor del número de convenios de tipo 1 que ha firmado un municipio durante los 12 años de estudio.
  2. *Freq.2*: se trata del indicador de capacidad de generación de interdependencias institucionales basadas en el código 2. Nótese que este código identificaba todos aquellos convenios que se dedicaban a la mejora de las condiciones educativas. Toma el valor del número de convenios de tipo 2 que ha firmado un municipio durante los 12 años de estudio.
  3. *Freq.3*: se trata del indicador de capacidad de generación de interdependencias institucionales basadas en el código 3. Recuérdese que este código identificaba todos aquellos convenios que se dedicaban al soporte, mantenimiento y mejora de las estructuras educativas existentes.

Toma el valor del número de convenios de tipo 3 que ha firmado un municipio durante los 12 años de estudio.

Posteriormente, añado las siguientes tres variables:

4. *OME*: se trata de un indicador dicotómico que determina la existencia o no de *Oficina Municipal d'Educació* en el municipio. Se ha visto que la OME es una política muy importante en relación con la capacidad de ordenar y determinar aspectos institucionales fundamentales del municipio, pero sin embargo no genera estructura municipal.
5. *Fragmentación*: es un indicador que mide la cantidad de convenios distintos (según la codificación que he realizado anteriormente) firmados por un municipio. Se trata de una proporción, que divide el número de convenios distintos efectivamente firmados por el de convenios distintos potenciales. Es un indicador de la fragmentación de la agenda local. En este sentido, firmar convenios distintos debería tener un impacto relevante en la capacidad institucional.
6. *PEE*: se trata de un indicador dicotómico que determina la existencia o no de *Plans Educatius d'Entorn* en el municipio. Los PEE otorgan una capacidad política de actuación muy importante, pero ahora faltaría comprobar si esta adquisición de capacidad política tiene traslación en la capacidad institucional.

El objetivo de este modelo es discriminar cuáles de los contenidos que implementan los convenios tiene un impacto más relevante en el incremento de la capacidad institucional municipal. Teóricamente, los de creación de estructura municipal deberían

Tabla 8.5: Coeficientes y significaciones del modelo de regresión de “políticas públicas”.

OLS	MOD.IM.PP	MOD.IM.PP2
<b>Constante</b>	1.151*** (0.024)	0.874*** (0.027)
<b>Freq.1</b>	0.090*** (0.022)	0.039* (0.020)
<b>Freq.2</b>	0.014** (0.005)	-0.037*** (0.007)
<b>Freq.3</b>	0.034*** (0.007)	0.000 (0.006)
<b>OME</b>		-0.533*** (0.117)
<b>Fragmentación</b>		0.087*** (0.005)
<b>PEE</b>		0.161 <sup>..</sup> (0.091)
*** p<0.001 ; ** p<0.01 ; * p<0.05; <sup>..</sup> p>0.1		
<b>R<sup>2</sup></b>	0.336	0.487
<b>sigma</b>	0.673	0.593
<b>N</b>	947	947

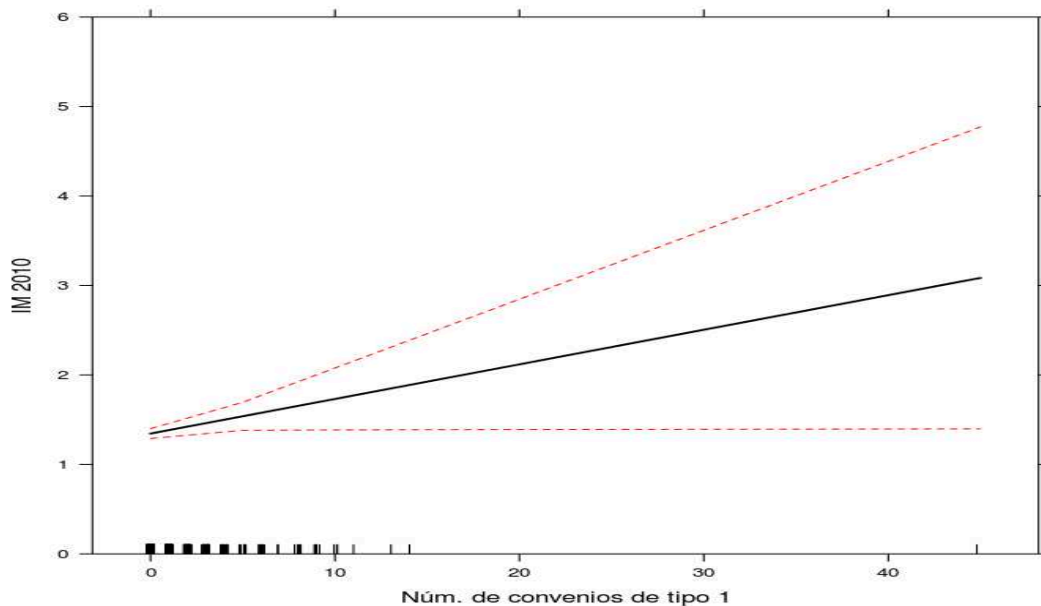
Fuente: BDIM

El primer modelo, MOD.IM.PP, nos configura una regresión donde las tres variables aparecen como significativas y con impactos moderados sobre la capacidad institucional de los municipios. En cualquier caso se trata de un modelo muy completo, puesto que tiene en cuenta los 947 municipios catalanes y explica un 33.6% de la varianza observada en los datos. Analizando con detalle se observa que la firma de convenios de tipo 1 tiene un impacto considerable sobre la capacidad institucional, puesto que por cada diez convenios firmados ésta aumenta, de media, prácticamente un punto (0.09\*10 convenios= incremento de 0.9 en el IM). También es lógico el resultado de *Freq.2* y *Freq.3*, con impactos menores pero significativos, en cuanto ambos tienen un impacto sobre la capacidad institucional pero algo menor que *Freq.1*, y específicamente *Freq.3* más que *Freq.2*. Que *Freq.2* sea el tipo de convenio que menos aporta a la capacidad institucional parece congruente con la explicación aportada en el capítulo cinco, donde destacaba su alto impacto en la capacidad local de prestar políticas públicas, pero que al mismo tiempo se configuraban como programas contingentes y con un grado bajo de institucionalización.

Sin embargo, cuando al modelo le añadimos algunas variables de contexto, los coeficientes del primer modelo se ven profundamente afectados. En efecto, el segundo modelo (MOD.IM.PP2) aumenta su capacidad explicativa de forma notable (48.7% de la varianza observada), pero deja a *Freq. 3* sin significación estadística, *Freq.2* sigue siendo significativo pero cambia su signo (-0.037) y *Freq.1* mantiene su signo pero disminuye la magnitud de su coeficiente (0.39 frente al anterior 0.09). Por lo que se refiere a las nuevas variables, la presencia de OME resulta ser una variable significativa (aunque con un impacto negativo: -0.533) y también la fragmentación municipal tiene un impacto significativo (0.087).

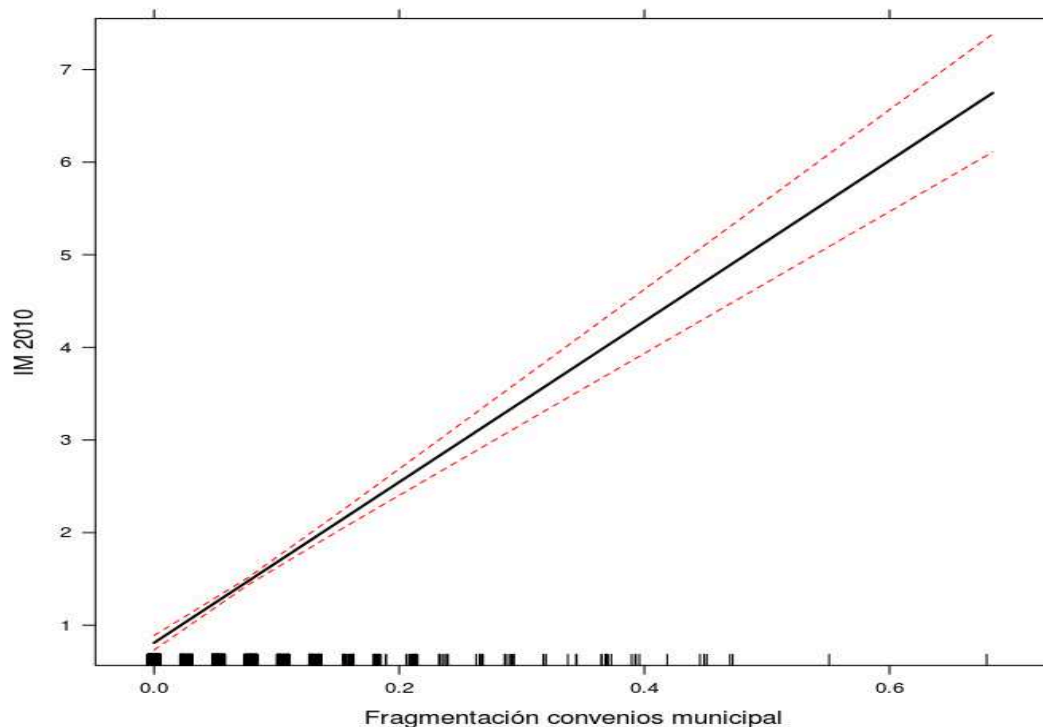
La interpretación de los cambios del segundo modelo no es sencilla. El impacto de la fragmentación se explica por ser un porcentaje. La distribución de este indicador en los 947 municipios catalanes evidencia que el municipio con una fragmentación más elevada es Barcelona con un 68% y los demás municipios mucho más alejados. Por ello, la fragmentación adquiere significación, puesto que aumentar la diversidad de convenios firmados significa claramente obtener más capacidad. Gráficamente las variables se comportan así:

Gráfico 8.11. Recta de regresión parcial *Freq.1* e IM 2010.



Fuente: BDIM

Gráfico 8.12. Recta de regresión parcial de Fragmentación e IM 2010.



Fuente: BDIM

Esta vez se observa que la incertidumbre acerca del efecto de *Freq.1* sobre IM va aumentando a medida que aumentan los convenios firmados (las líneas de confianza se van ensanchando), pero que marca un incremento potencial de la capacidad institucional educativa importante, evolucionando desde 1 a 3. Por otro lado, la fragmentación parece consolidar su importancia puesto que tiene una pendiente pronunciada (de 1 a 7) y con intervalos de confianza muy ajustados que sólo se ensanchan a medida que aumenta la inclinación.

Este modelo confirma que la codificación realizada de los convenios es útil, puesto que los convenios de tipo 1 son los que más hacen aumentar el IM, por un lado, y los tipo 2 y 3 tienen un impacto menor o negativo. También es interesante confirmar que la fragmentación en la firma de convenios, como parecía lógico, apuntan a una mayor capacidad institucional. Es decir, que diversificar la firma de los convenios aparece como un indicador fiable de un futuro incremento de capacidad institucional.

### 8.2.3 La relación entre IM y variables económico-sociales.

En los anteriores capítulos también se ha descrito algunos convenios que estaban muy relacionados con elementos del entorno económico y social del municipio. Efectivamente, algunas políticas implementadas por convenios tienen como objetivo entornos sociales y económicos especialmente difíciles. En este sentido, evaluar el impacto que pudieran tener este tipo de elementos en la capacidad educativa municipal puede resultar interesante. Si bien pueda parecer que no haya una relación directa entre variables, es posible analizar estadísticamente si la hay. Para ello propongo una mezcla de variables indicadoras de riqueza económica y de dificultad social, conjuntamente en un mismo modelo. Así pues, el modelo de regresión basado en variables socio-económicas incluye las siguientes variables:

- Variable dependiente: *IM 2010*
- Variables independientes:
  1. *p.extran.2010*: se trata del indicador la concentración de extranjeros a nivel municipal calculada en forma de porcentaje sobre la población total del municipio.
  2. *p.parad.2010*: se trata del indicador de personas sin trabajo a nivel municipal calculado en forma de porcentaje sobre la población total del municipio.
  3. *log(irpf.miles.2009)*: se trata de un indicador de riqueza personal aplicada a un territorio. Lo construyo a partir de transformar en base logarítmica la media de las bases imponibles del IRPF de los habitantes en un municipio.
  4. *media.ibiu.2010*: se trata de un indicador de riqueza pero ligada a los inmuebles. Lo construyo a partir de las medias de los recibos a nivel municipal de los IBIs urbanos de los habitantes de un municipio.

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

Este modelo pretende analizar si las variables que no son puramente ni educativas ni políticas, y que hacen referencia a las condiciones de entorno donde se desarrolla el acto educativo, tienen un efecto sobre la capacidad municipal. Como se ha visto son variables que tienen un impacto directo en las políticas educativas que se diseñan muchas veces para tratar de compensar los efectos adversos de estas condiciones que escapan al control de la administración educativa.

Tabla 8.6: Coeficientes y significaciones del modelo de regresión de socio-económico.

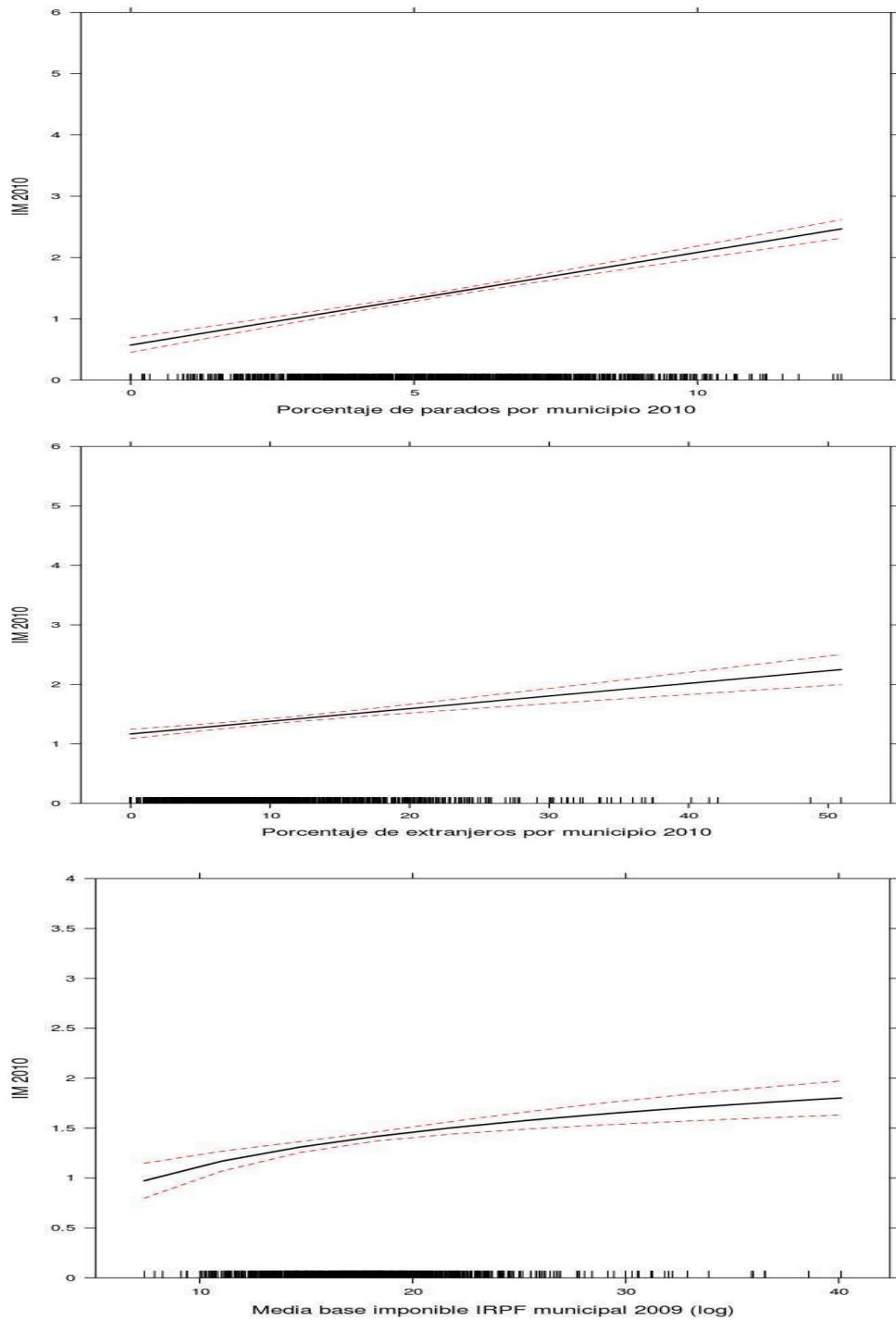
OLS	MOD.IM.SOC
-----	-----
<b>Constante</b>	-1.053*** (0.280)
<b>% extranjeros 2010</b>	0.021*** (0.003)
<b>% parados 2010</b>	0.1521*** (0.010)
<b>Riqueza personal media</b>	0.491*** (0.101)
<b>Riqueza inmobiliaria media</b>	-0.001 (0.002)
-----	-----
*** p<0.001 ; ** p<0.01 ; * p<0.05; ° p>0.1	
<b>R<sup>2</sup></b>	0.309
<b>sigma</b>	0.685
<b>N</b>	943

Fuente: BDIM

Los resultados del modelo indican que tres de las cuatro variables son significativas y que además, el modelo explica un 30.9% de la varianza total. Es destacable que dos de las variables críticas en la política educativa (parados y extranjeros) sean las que más afectan al incremento del IM. En el caso del efecto del paro, el modelo indica que un aumento de un 1% de parados de un municipio produce, de media, un aumento de 0.15 de la capacidad educativa del municipio. Cuando lo que aumenta es el número de extranjeros, el IM también aumenta aunque en una magnitud menor (0.02 por cada 1% de aumento del porcentaje de extranjeros). Estos datos lo que están indicando es que la capacidad institucional en educación de los municipios aumenta cuando los elementos de entorno potencialmente más perturbadores de la política educativa también lo hacen. Finalmente, el modelo advierte de que una tercera variable también es significativa: la riqueza personal media municipal. Ésta también parece indicar que el

aumento de una unidad logarítmica produce un nada desdeñable aumento de 0.491 del IM. Gráficamente estas variables se dibujan como sigue:

Gráficos 8.13. Rectas de regresión parcial para % de parados y extranjeros, riqueza media personal media e IM2010.



Fuente: BDIM



Los gráficos muestran claramente que a medida que aumenta el número de parados y de extranjeros por municipio el IM aumenta de forma relevante, aunque el mecanismo causal pierde fuerza al incrementarse la variable independiente, especialmente para el porcentaje de extranjeros. En relación con la renta media se puede observar que donde mejor explica el modelo el cambio es en la zona de las rentas medias (alrededor de los 20.000 euros) y que no tiene tanto impacto en las rentas más bajas y más altas, donde los intervalos de confianza son más elevados). En cualquier caso, este modelo, que sólo incluye elementos de entorno y económicos debe ser analizado con cautela puesto el impacto directo en el cambio institucional puede ser discutible en términos teóricos, puesto que captan tan sólo una porción de la realidad muy concreta. Sin embargo es útil para discriminar variables que sirven de variables de control en el posterior modelo global.

#### **8.2.4 La relación entre el IM y variables educativas.**

Finalmente, como último paso en la realización de los distintos modelos sectoriales de discriminación de las variables independientes que puedan explicar mejor el cambio y la evolución institucional de los gobiernos locales, acabo con un modelo que he denominado “educativo”. La idea es determinar qué variables puramente educativas pueden explicar el cambio institucional. Incluyo en este modelo cuatro variables en dos modelos complementarios distintos. Así pues, el modelo de regresión basado en variables socio-económicas incluye las siguientes variables:

- Variable dependiente: *IM 2010*
- Variables independientes:
  1. *i.capacidad.2010*: mide la diversificación de la oferta educativa en el municipio. Asumo que a mayor diversidad de la oferta este indicador afectará a la capacidad institucional de forma evidente. Por su importancia realizo un primer modelo donde sólo este indicador está presente.

2. *Fragmentacionmunicipal*: utilizado anteriormente (en el modelo de políticas públicas), mide la cantidad de convenios distintos (según la codificación que he realizado anteriormente) firmados por un municipio. Se trata de una medida de proporción, que divide el número de convenios distintos efectivamente firmados por el de convenios distintos potenciales. Es un indicador de la fragmentación de la agenda local y de la diversificación educativa municipal.
3. *evolhutch0010*: se trata de la evolución del ya comentado índice de segregación escolar de hutchens. A nivel municipal desde 2000 hasta 2010. La segregación en las aulas es una variable que afecta al servicio educativo, como se ha visto. En este sentido es esperable que pueda tener algún impacto en la capacidad educativa del municipio.
4. *evolprecentgradESO10.06*: se trata del mejor indicador de competencia educativa, puesto que mide el porcentaje de alumnos que superan la ESO de forma acumulada en el tiempo para cada municipio.

Este modelo está pensado en función de las variables que se han demostrado como más importantes en relación con las políticas educativas. Lógicamente se excluyen todas las variables que forman parte del IM y que son determinantes en política educativa (variables de centros, alumnos matriculados...), para permanecer en variables más relacionadas con el “resultado educativo”. Así, es interesante conocer el impacto que pueda tener la evolución de los resultados o la segregación en las aulas en la capacidad educativa del municipio. El modelo queda como sigue:

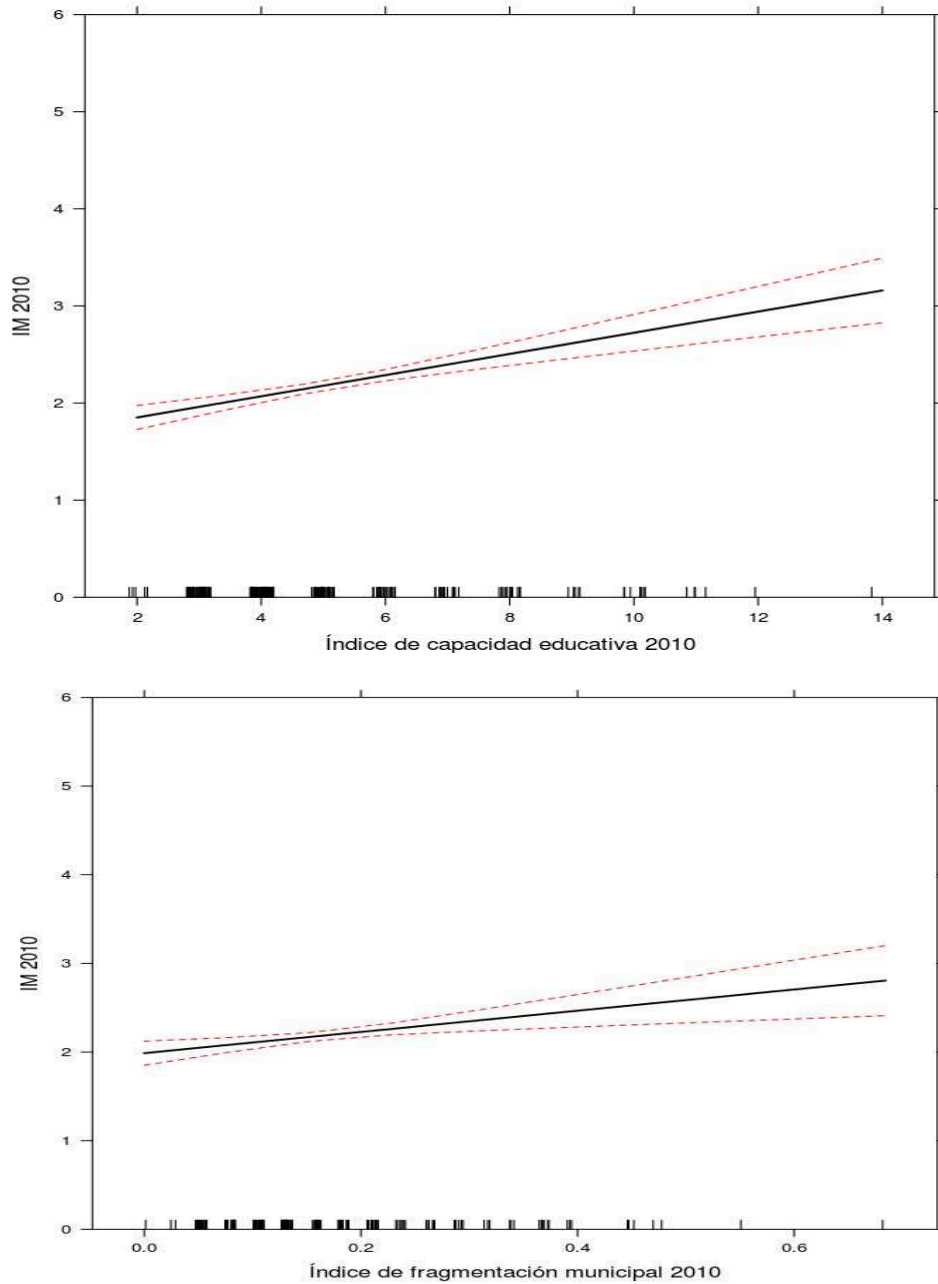
Tabla 8.7: Coeficientes y significaciones del modelo de regresión educativo

OLS	MOD.IM.EDU	MOD.M.EDU2
(Constante)	0.741*** (0.024)	1.428*** (0.065)
Capacidad educativa 2010	0.295*** (0.008)	0.110*** (0.019)
Fragmentación		0.012** (0.004)
Evolución segregación escolar		0.167 (0.179)
Evolución % graduados ESO		0.001 (0.001)
*** p<0.001 ; ** p<0.01 ; * p<0.05; ° p>0.1		
R <sup>2</sup>	0.610	0.510
sigma	0.515	0.349
N	946	208

Fuente: BDIM

El primer modelo, donde tan sólo se tiene en cuenta la variable independiente de capacidad educativa explica un 61% de la varianza total, y en él un aumento en un centro educativo distinto implica un aumento medio de 0.295 puntos en el IM. Sin duda es una variable que afecta de forma evidente y notable a la capacidad institucional de los gobiernos locales en educación. Esta importancia se mantiene en el segundo modelo al añadir tres variables más. Sin embargo se producen cambios en el valor del coeficiente de regresión de la variable de capacidad, disminuyendo hasta 0.110. También disminuye la capacidad explicativa global del modelo, puesto que desciende hasta un 51%. Además, aparece también la fragmentación como segunda variable independiente significativa para entender el cambio institucional sobre la base de variables educativas. Esta vez, el modelo constata que por cada convenio de distinta naturaleza firmado, el IM aumenta en 0.012 su valor. Gráficamente fragmentación y capacidad se comportan como sigue:

Gráficos 8.14. Rectas de regresión parcial para capacidad educativa fragmentación e IM2010.



Fuente: BDIM

Los anteriores gráficos confirman que la variable de capacidad educativa hace evolucionar la probabilidad de aumento del IM desde un valor algo menor a 2 hasta 3, y que lo hace con unos intervalos de confianza bastante ajustados a la recta. La mayor capacidad explicativa se sitúa entre el paso de cambiar entre 4 y 6 centros educativos

distintos. Por otro lado, la variable de fragmentación muestra que el impacto es menor (entre 2 y 2.5) y que explica mejor el aumento de la fragmentación entre 0.1 y 0.2 aproximadamente.

### 8.3 El modelo del cambio institucional completo.

Una vez analizados los distintos modelos sectoriales, es el momento de realizar el modelo conjunto con las variables que han demostrado su impacto en los distintos modelos sectoriales. Este modelo sí que tiene en cuenta aspectos muy diversos en relación con la capacidad institucional de los municipios y se puede concluir que sus resultados ofrecen un dibujo muy relevante y fidedigno de las causas del cambio institucional educativo en los municipios. El modelo incluye nueve variables independientes y se configura en un solo paquete de relaciones. La variable dependiente continua siendo el IM 2010 y las variables independientes, como ya han sido detalladas en los modelos anteriores, tan sólo las enumero aquí: *fragmentacionmunicipal*, *p.extran.2010*, *p.parad.2010*, *log(irpf.miles.2009)*, *PEE*, *OME*, *conv.firm*, *concentrtrip.perc* y *num.alcald.2010*. Excluyo otras variables relevantes, como por ejemplo *Freq.1* o *Freq.3* puesto que existe riesgo de evidente de multicolinealidad, al representar una especificación del total de convenios firmados. El modelo queda así:

Tabla 8.8: Modelo de regresión lineal de cambio institucional municipal.

OLS	MOD.TOT
<b>Constante</b>	1.031*** (0.202)
<b>Concentración Tripartito %</b>	0.118 (0.077)
<b>Convenios firmados</b>	0.021*** (0.002)
<b>Número de alcaldes</b>	0.013 <sup>·</sup> (0.010)
<b>OME</b>	-0.108 (0.064)
<b>Fragmentación</b>	0.008 (0.004)
<b>PEE</b>	-0.027 (0.050)
<b>% extranjeros 2010</b>	0.005** (0.002)
<b>% parados 2010</b>	0.001 (0.007)
<b>Riqueza personal media</b>	0.120 <sup>·</sup> (0.068)
*** p<0.001 ; ** p<0.01 ; * p<0.05; <sup>·</sup> p>0.1	
<b>R<sup>2</sup></b>	0.559
<b>sigma</b>	0.321
<b>N</b>	617

Fuente: BDIM

Es muy relevante observar que, de las distintas variables independientes que eran significativas y determinantes para los distintos modelos sectoriales, hasta cinco dejan de serlo en este modelo conjunto. En efecto, se trata de un modelo que explica un 55.9% de la varianza total y que consigue destilar un conjunto de cuatro variables que sí son significativas. Ello significa que el modelo ha generado una “depuración” que implica que las cinco variables que no son significativas son, sin embargo, fundamentales puesto que permiten asegurar que las cuatro que sí son significativas lo son en un modelo que permite controlarlas por un conjunto de variables independientes de naturalezas distintas y complementarias.

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

La primera variable independiente significativa se refiere a la composición social del municipio (el porcentaje de extranjeros) y demuestra tener un impacto muy relevante en el IM de capacidad institucional educativa. En efecto, según el coeficiente de regresión, por cada 10% de aumento del porcentaje de extranjeros residentes en el municipio se produce un incremento de IM de media de 0.05, lo que resulta un incremento relevante. Sin embargo, hay que poner en relación este dato estadístico con el contexto real para poder evaluar mejor el impacto de la variable.

Una descripción del comportamiento de la variable, así como su representación gráfica pueden ayudar a la mejor comprensión de la potencial causalidad que expresa la variable. La siguiente tabla expresa la distribución de la variable. Ésta ofrece una media de 10.5 y una mediana de 9.07, que indican que la distribución es bastante homogénea en sus medidas de tendencia central. Además, la distribución por cuartiles nos indica también que pasar de cuartil significa un “esfuerzo” muy grande, es decir que aumentar en un 1 punto el porcentaje de ciudadanos extranjeros en el municipio es un cambio muy importante. La desviación estándar juega en contra, pero se tiene que entender como que existe un grupo de municipios (los más poblados) que tienen porcentajes mucho más elevados de la media y que empujan la desviación estándar, al no ser una distribución estadísticamente normal.

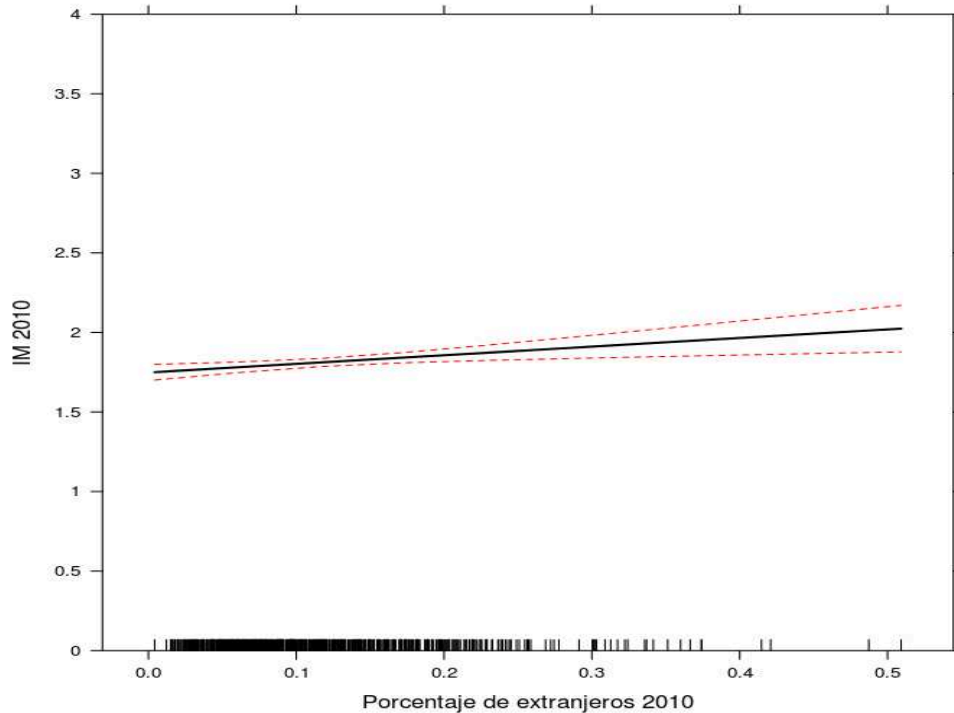
Tabla 8.9: caracterización de la variable independiente porcentaje de Extranjeros

N	Valid	947
	Missing	0
Mean		10,5335
Median		9,0717
Std. Deviation		7,37050
Minimum		,00
Maximum		50,92
Percentiles	25	5,1867
	50	9,0717
	75	14,2373

Fuente: BDIM

Además, la configuración gráfica de la recta nos dibuja un incremento relativamente menor, entre 1.5 y 2, que va perdiendo capacidad explicativa a medida que aumenta el porcentaje de extranjeros. Este dato refuerza que la probabilidad que explica la variable independiente lo hace mejor para los cambios en pequeños saltos de porcentaje.

Gráfico 8.15. Recta de regresión parcial para porcentaje de extranjeros e IM2010.



Fuente: BDIM

La segunda variable significativa que resiste al control de las siete variables no significativas es precisamente la que da todo el sentido a la tesis. Según los coeficientes observados, el cambio en la capacidad institucional educativa de los gobiernos locales está causado también por la actividad relacional entre centro político y municipios en forma de convenios firmados. En este sentido, se puede afirmar que las interdependencias institucionales, aparte de representar acuerdos políticos, implementar políticas públicas, dotar de capacidad de actuación política concreta a los municipios, o ser fuente de recursos económicos, son también fuente de cambio y evolución institucional.

En efecto, el aumento en un convenio firmado de más significa el aumento en 0.021 el IM, que es prácticamente el mismo coeficiente de regresión que se observaba en los primeros modelos. Este hecho prueba la robustez y verdadera independencia de la variable convenios firmados. Además, esta relación es perfectamente coherente con la



realidad observada en cuanto al volumen y distribución de la firma de convenios, y con el aumento que supone en el IM. Es decir, un aumento de 0.021 puede parecer mínimo, pero es que el aumento de un convenio firmado también es muy reducido. Además, hay dos variables que refuerzan el impacto de la variable convenios firmados, como son la riqueza media del municipio y el número de alcaldes del municipio. Si bien su significación es menor ( $p > 0.1$ ), su inclusión como elementos de control aumenta la capacidad de comprensión de los determinantes del cambio institucional operado.

De hecho, el comportamiento de la variable de convenios firmados destaca que la media de los municipios firma prácticamente 10 convenios en los 12 años de estudio, y que la mediana es de de 5 convenios firmados. Bajo este supuesto y en relación con los cuartiles, el aumento de un convenio es significativo y no es un fenómeno inhabitual. Si se compara con el indicador de evolución del IM, que calcula el cambio producido en los IM municipales restando el valor de 2010 del de 2001, se observa la robustez de los datos.

Tabla 8.10: Descripción de la variable indep. “convenios firmados” y evolución IM 2010-2001

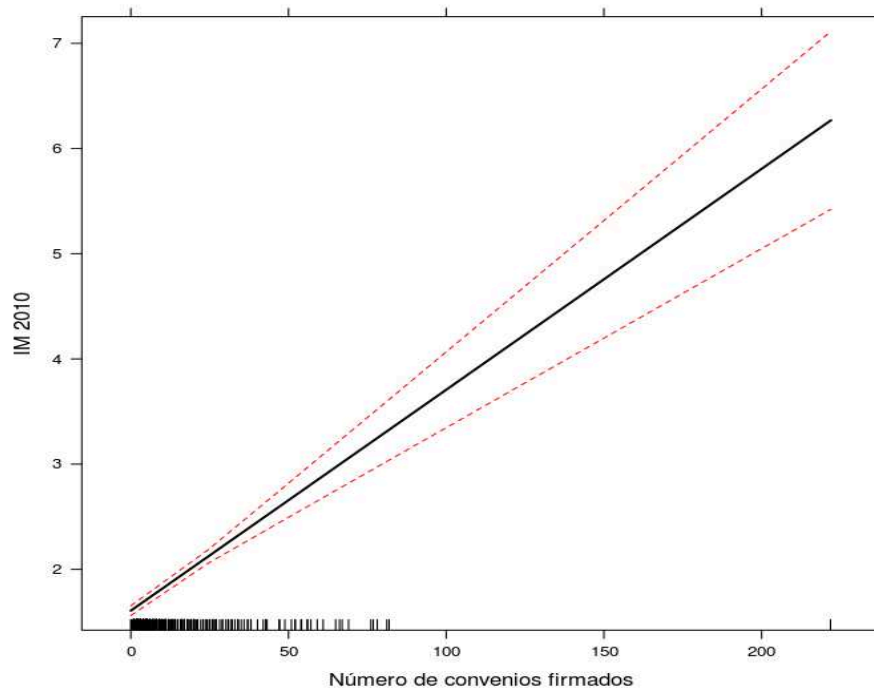
Convenios firmados			evolIM2010.2001		
N	Valid	616	N	Valid	947
	Missing	0		Missing	0
Mean		9,8734	Mean		,1942
Median		5,0000	Median		,1547
Std. Deviation		15,66302	Std. Deviation		,32266
Minimum		1,00	Minimum		-1,65
Maximum		222,00	Maximum		1,87
Percentiles	25	2,0000	Percentiles	25	,0000
	50	5,0000		50	,1547
	75	10,0000		75	,3139

Fuente: BDIM

Si se compara el valor la media de convenios firmados (9.87) multiplicado por el valor del predictor del modelo (0.021), se observa que se obtiene:  $9.87 * 0.021 = 0.207$ ; que es un valor muy aproximado al valor de la media de la evolución del IM en 10 años (0.1942). Además ocurre prácticamente lo mismo con la desviación estándar ya que producen valores muy similares ( $15.66 * 0.021 = 0.32886$  contra 0.3266 de la desviación estándar del valor de evolución del IM).

Finalmente, la información gráfica dibuja a la perfección la probabilidad de ocurrencia del incremento de valor del IM de capacidad institucional cuando se relaciona con la firma de convenios.

Gráfico 8.16. Recta de regresión parcial para convenios firmados e IM2010.



Fuente: BDIM

Los convenios firmados marcan sin duda una probabilidad de cambio institucional mucho más relevante que ninguna otra variable estudiada. Los convenios se configuran, pues, como uno de los motores exógenos de cambio institucional en los municipios. Se puede certificar que la firma de convenios tiene efectos institucionales mayores: la acumulación de la firma de los mismos permite a los gobiernos locales aumentar de forma significativa y constante su capacidad institucional.

Con el análisis de los CEL franceses se daba un argumento indiciario de que este efecto se producía y, además era empíricamente mesurable. La disponibilidad de los datos catalanes certifica que los convenios dirigen y orientan el cambio institucional en los gobiernos locales. Y, además, como se ha visto, si los convenios son en su mayoría la expresión de un control o dirección del centro político, es evidente que se puede concluir que el cambio institucional observado y producido por los convenios está,

### Bloque 3. Contrastes y efectos de las interdependencias

definitivamente, ligado a la actividad y voluntad del centro político: a más interdependencias institucionales, mayor capacidad educativa y mayor cambio institucional.

## Conclusiones

La problemática de esta tesis partía de un argumento basado en el control del centro político sobre los gobiernos locales que, a pesar de haber sido recurrente en los años 70 y 80, ha ido perdiendo peso con el paso del tiempo. Ante el deseo de autogobierno de los gobiernos locales, y su creciente intervención en las políticas educativas, es fácil perder de vista el impacto que tienen las interdependencias institucionales entre niveles de gobierno, específicamente entre gobiernos locales y su centro político. Las teorías del nuevo localismo y de la gobernanza explican el cambio principalmente por la presión de las fuerzas sociales sobre los electos locales, las fuerzas económicas, la aparición de la UE y la pérdida de poder de los Estados.

A esta interpretación del cambio institucional me permito oponer el principal resultado de esta tesis: la importancia de las interdependencias institucionales entre centro político y gobiernos locales. Las relaciones intergubernamentales tienen un impacto positivo y robusto en el incremento de la capacidad educativa municipal, confirmado empíricamente. El análisis estadístico realizado demuestra que las relaciones intergubernamentales tienen un efecto evidente sobre la creación de nuevas estructuras educativas para el caso francés (cap. 7), y que aumentan la capacidad institucional educativa de los municipios catalanes (cap.8). Así, la principal evidencia empírica, que valida la hipótesis principal planteada, demuestra que la capacidad de relacionarse de los gobiernos locales es un indicador fundamental del cambio institucional.

Además, constato que la evolución de los gobiernos locales en materia educativa, lejos de ser heterogénea y atomizada, ha seguido un patrón marcado por el centro político y ejecutado en bloques de políticas (capítulos 4 a 6, y parte del 7). Si el sistema de relaciones intergubernamentales fuera un sistema de negociación abierto y plural, sería esperable encontrar pocas regularidades en la firma de los convenios y una alta diversidad de objetos y ritmos de relación. Sin embargo, los municipios no firman

convenios de forma autónoma o fruto de la negociación política. Al contrario, en mi tesis se demuestra que, en función del objeto del convenio o de las propias características de los municipios (políticas, poblacionales, educativas) acceden a la firma de convenios o no. En este sentido, los gobiernos locales se ven forzados a seguir un camino trazado previamente por el centro político, un sendero que están invitados a recorrer y que les obliga a permanecer en él, si quieren incrementar sus capacidades institucionales. Este es un elemento clarísimo para el caso catalán. El caso francés demuestra también que sólo son los municipios más capaces políticamente (con más población, con más centros educativos) los que obtienen más provecho de estas relaciones.

El hecho de conseguir relacionarse no produce sólo los efectos esperados. Es decir, conseguir firmar convenios no sólo permite incrementar las capacidades educativas (objetivo esperado por los gobiernos locales), sino que se generan también efectos “en la sombra”. De hecho, la firma de convenios implica un doble efecto muy importante en los gobiernos locales: son indicador del aumento de la capacidad político-institucional, pero a la vez establecen servidumbres políticas y económicas. Así, los gobiernos locales pueden verse inmersos en una carrera que implica una doble lógica perversa, que el caso de las guarderías municipales catalanas ilustra perfectamente (cap. 6): el centro político constata la necesidad de configurar una política pública, diseña sus elementos y características básicas y la distribuye por el territorio desde el centro político y con criterios administrativos propios. Así, el *Departament* traspasa la titularidad del centro educativo y su gestión a los gobiernos locales, pero le impone las condiciones básicas económicas, educativas y de prestación del servicio. De esta forma el gobierno local incrementa su capacidad de prestar políticas educativas (es el nivel de gobierno titular y responsable de la guardería), pero se ve condicionado política y económicamente por un diseño que no tiene porqué ajustarse a sus necesidades y que le impone grandes servidumbres. Las dificultades actuales de las guarderías municipales en Catalunya son la mejor prueba de esta paradoja de las relaciones intergubernamentales.

En este sentido, las seis proposiciones que guían la redacción de esta tesis aportan los mimbres argumentativos que permiten la validación final de la hipótesis. El primer bloque se encarga, pues, de responder a P1 y P2.

*P1 el marco institucional donde se desarrollan las relaciones determina la naturaleza y contenidos de las capacidades educativas obtenidas.*

*P2: la path dependency del diseño originario de los sistemas educativos limita la forma y dirección del cambio institucional.*

El primer capítulo de la tesis no responde directamente a ninguna proposición, pero es fundamental para centrar teóricamente la cuestión del objeto de estudio. Como reconocen diversos autores, la especificidad de la Ciencia Política en relación con la educación no es evidente. En este primer capítulo analizo la importancia (y la necesidad) de estudiar la educación desde la perspectiva de las instituciones y éstas mediante la Ciencia Política. La educación es un ámbito de estudio transversal y heterogéneo, así que centrar la problemática en torno al cambio institucional en la educación es un pre-requisito metodológico y académico fundamental. El segundo capítulo se destina a situar los gobiernos locales catalanes y franceses en su marco institucional de actuación y responde a la P1. En este sentido, argumento que ante un marco institucional como el que configura el modelo napoleónico, la capacidad autónoma de los gobiernos locales de prestar políticas educativas es muy limitado. Efectivamente, los gobiernos locales disponen de una autonomía política limitada, competencias y recursos económicos escasos y además actúan en un ámbito marcadamente multinivel. En este espacio multinivel, la necesidad de establecer relaciones intergubernamentales aumenta y también lo hacen las dinámicas relacionales que provocan la expansión de la colaboración, el control y la dirección. El segundo capítulo acaba con la conceptualización del binomio capacidad-servidumbre, que guía todo el razonamiento posterior de la tesis. Del análisis de la P1 concluyo que los gobiernos locales están cada vez más inmersos en la paradoja capacidad-servidumbre, y que ésta puede determinar la evolución institucional de los mismos. El

tercer capítulo de este bloque analiza, a la luz del marco institucional existente, tres casos complementarios y distintos que guían la respuesta a la P2 y sientan las bases para determinar las variables relevantes del estudio empírico posterior. El capítulo detalla el diseño institucional de la política educativa y el papel de los gobiernos locales en Francia, Catalunya y los Estados Unidos de América. El capítulo se centra en aspectos históricos y legales para comprender tanto los detalles como las grandes líneas que impregnan las estructuras educativas. El caso americano aparece como el contrapunto perfecto a los sistemas francés y catalán. La principal conclusión pone de manifiesto que, vistos los determinantes del sistema educativo en su conjunto y el papel secundario de los gobiernos locales, de producirse un proceso de municipalización de la educación, éste se realizaría a través de mecanismos flexibles y adaptados a los nuevos tiempos. Estos nuevos tiempos, sin embargo, todavía no han cambiado la esencia del marco general que es esencialmente rígido y estable como para evolucionar profundamente. Así, las relaciones intergubernamentales flexibles, como los convenios y los *contrats*, se configuran como la vía posible para generar cambio institucional. Ahora bien, observada la primacía institucional del centro político, no es difícil concluir que este cambio está dirigido en buena parte por el centro político.

El segundo bloque se encarga del análisis empírico y descriptivo de las interdependencias institucionales establecidas en Catalunya durante 12 años. Se trata de dar respuesta a las proposiciones P3, P4 y P5. Es decir, aquellas que se adaptan mejor a una descripción empírica y cuantitativa para su respuesta.

*P3: la prestación de políticas públicas educativas de los municipios se puede trazar siguiendo las relaciones intergubernamentales que establecen.*

*P4: los instrumentos de implementación de las interdependencias caracterizan y limitan el alcance del cambio institucional en función del actor predominante.*

*P5: los determinantes de las relaciones intergubernamentales en materia educativa no son políticos sino técnicos; y los municipios con más capacidad institucional de base acumulan más posibilidades de evolución institucional y adquisición de capacidades educativas.*

El primer capítulo se encarga de detallar la metodología de recogida de datos y a analizar específicamente la P4. Primeramente, realizo un análisis de las características de los instrumentos de políticas públicas y posteriormente lo traslado a la recogida de datos. Se trata de un aspecto fundamental puesto que de la creación de las tres bases de datos que nutren el análisis empírico se obtienen los principales resultados. La realización de un análisis cuantitativo de los instrumentos de políticas públicas es una metodología poco habitual tanto por los costes en tiempo y como por la limitada capacidad de acceso a los datos. En efecto, el vaciado y codificación de 6232 convenios y 200 *contrats éducatifs locaux* es una tarea que resulta tan útil para explicar el cambio institucional como costosa en términos de tiempo. Además, implica un proceso lento que ha requerido una reflexión pausada sobre la forma de transformar el contenido extraído de los convenios en datos empíricos comparables e identificables. Uno de los puntos fuertes de esta tesis, a mi entender, es el proceso de vaciado y agregación de datos. Los convenios se configuran como instrumentos dúctiles y maleables que, a pesar de su carácter de acuerdo político, lo que hacen es “esconder” el control del centro político bajo formas más sutiles. Así que la P3 confirma que el actor dominante en los convenios es el centro político y que en realidad los convenios no son acuerdos políticos sino contratos de adhesión. Las ventajas que se le suponen a un instrumento de colaboración que se configura a partir de la igualdad de las partes, desaparecen cuando se estudia de forma agregada y en conjunto: un convenio puede ser efectivamente la ilusión del acuerdo político e plano de igualdad, el análisis de los 6323 hace cambiar profundamente esta impresión.

El quinto capítulo responde a la P3 y a la P5. Se trata de un análisis descriptivo pero fundamental que me permite establecer en primer lugar que el factor más determinante para la firma de convenios son las estructuras educativas existentes; y que la distribución de los convenios se concentra en determinado tipo de municipios, variando en función del momento y del objeto del mismo. En general, los municipios más poblados y con más estructura educativa existente tienen más capacidad de firma. También se apunta que la ideología del centro político es determinante en dos



aspectos: la extensión e intensidad de las relaciones (firmar más o menos convenios con municipios distintos) y en el objeto de los mismos. Sin embargo en Catalunya, los recursos educativos se reparten de forma lineal en función de variables educativas, y la distribución agregada de los convenios no escapa a esta dinámica. Tampoco aparecen como relevantes las variables que mesuran las coincidencias políticas entre niveles de gobierno, ni de momento político de firma del convenio (post-electoral, medio mandato, pre-electoral). Es cierto, sin embargo, que el centro político se comporta de forma estratégica, aumentando la firma de convenios en sus periodos pre-electorales, confirmando así su preeminencia en la relación. Por otro lado, los municipios con gobiernos y alcaldes más estables, tienden a firmar más convenios que los demás municipios. Finalmente, este capítulo analiza la distribución de los convenios desde una perspectiva económica y de agenda política. Estos enfoques configuran claramente un patrón de dependencia y control económicos de los municipios, así como un control de la agenda de las relaciones dominada por el *Departament*, y que varía básicamente en función de sus preferencias. El estudio del caso francés apunta hacia la misma conclusión. El sexto capítulo se encarga de responder a la P5. El análisis pormenorizado de algunas políticas catalanas evidencia que cada una está pensada para dar respuesta a un problema público específico -comprendido como tal desde el centro político-. Demuestro los problemas que generan las políticas de creación de estructuras educativas municipales (guarderías) y los efectos que producen (desplazamiento de las guarderías privadas y aumento del sector público educativo) cuando las interdependencias no son fruto del acuerdo, sino de la dirección del centro político. También demuestro como los Planes Educativos de Entorno se desarrollan en un conjunto limitado y específico de municipios y que generan un progresivo control de las políticas implementadas por los gobiernos locales, a través del control de su presupuesto.

Finalmente los dos últimos capítulos del primer bloque responden a P6 y a la hipótesis principal de la tesis.

*P6: el centro político no es neutro en las relaciones intergubernamentales educativas y actúa según su propia lógica. De esta manera, aplica una determinada fuerza en una determinada dirección al conjunto del sistema de gobiernos locales, que pre-configura su evolución.*

*H: El cambio institucional producido en los gobiernos locales y su evolución educativa se pueden explicar en función el grado de intensidad relacional con el "centro político".*

El capítulo 7 se encarga de contrastar los análisis efectuados para el caso catalán a la escala reducida que permiten los datos franceses. Este capítulo constata que la actuación del centro político respectivo no es neutra y que, a pesar de variar el método de implementación de los convenios, tan sólo determinados municipios pueden acceder a ellos. Efectivamente, las diferencias en la manera de firmar los convenios no varía su resultado: los factores demográficos y de estructura educativa son fundamentales. Comparando los *contrats éducatifs locaux* franceses con los *Plans Educatius d'Entorn* catalanes demuestro, a través de una serie de indicadores clave, que es el diseño que hace el centro político del programa lo que determina qué municipios pueden conseguirlo y cuáles no. Finalmente, en el capítulo 7 avanzo el análisis de regresión como método para explicar el cambio institucional y demuestro que el hecho de acumular años con un *contrat éducatif local* tiene un efecto claro y evidente en la posibilidad de obtener mayor capacidad educativa; en otras palabras, las interdependencias institucionales incrementan la capacidad educativa de los municipios en el caso francés.

El capítulo 8 se dedica exclusivamente a demostrar empíricamente el cambio institucional que apunta la respuesta a la hipótesis principal y la dirección del mismo (P6): *a mayor intensidad relacional, mayor cambio institucional y mayor capacidad educativa*. En primer lugar creo un índice que mide la capacidad educativa para cada uno de los 947 municipios catalanes. En segundo lugar, genero una serie de modelos de regresión lineal donde el índice de capacidad institucional es la variable dependiente, de forma que estudio las variables que más le afectan. Este último capítulo confirma la hipótesis de trabajo según la cual las interdependencias son la variable que marca una probabilidad de cambio más relevante que ninguna otra.

Estudiar las interdependencias institucionales es importante porque son motor del cambio que han experimentado los gobiernos locales en materia educativa. El caso de la educación a nivel local es paradigmático en este sentido. La fuerza del marco institucional educativo es tal que no permite que los gobiernos locales crezcan de forma autónoma, sino que lo hacen condicionados por las interdependencias que sean capaces de conseguir. Esta no es tarea fácil porque la capacidad de relacionarse y de conseguir tejer interdependencias institucionales no es libre. Los condicionantes de la firma de convenios están también marcados por el centro político. El marco institucional educativo es tan potente que “pervierte” o adapta las decisiones políticas en función de criterios administrativos, marcados por la cultura organizativa y de funcionamiento de las respectivas maquinarias burocráticas, y no tanto por las estructuras locales. Así, el cambio se produce por las interdependencias y se dirige por el centro político a través de la estructura institucional del conjunto del sistema.

El argumento presentado es aplicable al marco educativo, y necesita ser testado en otros ámbitos sectoriales distintos, en espacios políticos diferenciados y en momentos temporales diversos para ser plenamente operativo. Sería interesante determinar en qué ámbitos esta teoría se confirma y en cuales se refuta; en cuáles tiene capacidad explicativa y en cuáles no tiene aplicación alguna. También es necesario continuar con este mismo caso de estudio, puesto que se han analizado doce años de prosperidad económica y bonanza financiera. Analizar cómo se comportan ahora en periodo de crisis las relaciones intergubernamentales y sus efectos sobre el cambio institucional puede refutar o confirmar algunos de los análisis aquí efectuados.

Se puede oponer también a este trabajo una visión alejada del terreno, de “lo que pasa en realidad”, pero es que este no es el objetivo. Considero que primero hay que entender el funcionamiento del conjunto del sistema para posteriormente analizar el uso y las prácticas reales a pie de municipio. Un análisis detallado será más rico y tendrá mayor capacidad de generalización si tiene en cuenta los determinantes reales que impone la estructura.

No se puede prever el momento del cambio institucional, pero sí su causa u orientación, en función de una serie de variables que han aparecido como relevantes. Un análisis atento del comportamiento intergubernamental aporta los “síntomas de alarma” para advertir del proceso de cambio institucional. Abusando de la analogía, si Bourdieu afirmaba que las clases dominadas no hablan sino que “son habladas” (*“Dominées jusque dans la production de leur image du monde social et par conséquent de leur identité sociale, les classes dominées ne parlent pas, elles sont parlées”* (Bourdieu, 1977:4), no es descabellado afirmar que los gobiernos locales no gobiernan en política educativa, sino que son gobernados (por los centros políticos respectivos). Estudiar la forma en que son gobernados, aunque sea flexible y maleable, aporta elementos de reflexión al estudio de los gobiernos locales que habían sido olvidados.

El proceso de institucionalización estudiado muestra empíricamente que el cambio está orientado por los centros políticos respectivos, y que los gobiernos locales se ven empujados a actuar, en este marco de interdependencias desiguales, ganando capacidad educativa a cambio de establecer servidumbres políticas y económicas. También se observa una dinámica que ahonda en el desequilibrio institucional, basado en el círculo que se genera a causa del valor acumulativo de los recursos: a más recursos obtenidos, mayor probabilidad de obtener en el futuro.

Volviendo a la cita de Tocqueville del inicio de esta tesis, queda claro que todavía la libertad local *“est aussi la plus exposée aux invasions du pouvoir”* y que para defenderse la única opción de que disponen los municipios es que *“aient pris tous leurs développements et qu’elles se soient mêlées aux idées et aux habitudes nationales”*. Esta tesis confirma que en política educativa esto no es todavía así, que los gobiernos locales no han conseguido cambiar la forma de entender la política educativa; y que en este marco, el incremento de capacidad de hoy puede ser el decremento de mañana. Fiar el progreso de las capacidades educativas de los municipios a las relaciones intergubernamentales, sin

cambios en las estructuras, implica dejar a los gobiernos locales a merced de la voluntad del centro: *“Ainsi, tant que la liberté communale n’est pas entrée dans les mœurs, il est facile de la détruire, et elle ne peut entrer dans les mœurs qu’après avoir longtemps subsisté dans les lois”*.

## Bibliografía

- AAVV. (1990a). *La ciutat educadora =The educating city*. Barcelona: Ajuntament.
- AAVV. (1990b). *I congrés internacional de ciutats educadores :Barcelona 1990*. Barcelona: l'Ajuntament.
- AAVV. (2005). *Regards sur les contrats éducatifs locaux*. ( No. 170). Paris: Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Direction de l'évaluation et de la prospective.
- AAVV. (2011a). *EU subnational governments: 2009 key figures*.Dexia.
- AAVV. (2011b). Manifest de ciutats compromeses amb el desenvolupament de projectes educatius de ciutat.
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., Rockman, B. A., Anton, T. J., Eldersveld, S. J., y Inglehart, R. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge M.A.; London: Harvard University Press.
- Abril, T. (2009). *Escuela y territorio :Experiencias desde los centros y desde la comunidad*. Barcelona: Graó.
- Agnès, H. Z.,. (1988). Les ressources du "local". *Revue Française De Pédagogie*, 83(1), 23-30.
- Agranoff, R. (2004). Autonomy, devolution and intergovernmental relations. *Regional y Federal Studies*, 14(1), 26-65.
- Agranoff, R. (2007). Local governments in spain's multilevel arrangements. In H. Lazar, y C. Leuprecht (Eds.), *Spheres of governance* (pp. 23-70) McGill-Queen's University Press.
- Agranoff, R. (2010). *Local governments and their intergovernmental networks in federalizing Spain*. Québec: McGill-Queen's University Press.
- Agranoff, R., y Bañón Martínez, R. (1998). *El estado de las autonomías :¿hacia un nuevo federalismo?*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Agranoff, R., y McGuire, M. (2003). *Collaborative public management :New strategies for local governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Ainscow, M., y West, M. (2008). *Mejorar las escuelas urbanas :Liderazgo y colaboración*. Madrid: Narcea.
- Albaigés, B. (2011). Administració local i coresponsabilitat educativa: desigualtats en el desplegament de les polítiques locals en matèria d'educació. *Ponència Jornades De Reflexió i Anàlisi De Les Polítiques Locals d'Educació*. Barcelona.
- Albaigés, B. (2012). Desigualtats territorials i coresponsabilitat dels ajuntaments en el desplegament de polítiques educatives. In L. Díaz (Ed.), *Polítiques públiques dels municipis catalans* (pp. 19-107). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Albertí, E. (1996). El régimen de los convenios de colaboración entre administraciones: Un problema pendiente. *Informe Comunidades Autónomas*, 1(1), 616-636.
- Alegre Canosa, M. À. (2007). Los retos de la coresponsabilidad educativa. In À. Merino, y J. Plana (Eds.), *La ciudad educa :Aportaciones para una política educativa local* (pp. 155-173). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Alegre Canosa, M. À. (2008). Educación e inmigración. ¿Un binomio problemático? *Revista De Educación*, 335
- Alegre Canosa, M. À., y Ferrer-esteban, G. (2007). Règims escolars i equitat educativa: Algunes evidències basades en les proves PISA 2006. *Quaderns d'Avaluació*, 17, 51-90.
- Alegre Canosa, M. À., Rambla, X., y Valiente, O. (2009). *L'elecció de centre escolar a catalunya. elements per a un debat*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Alegre, M. A. (2009). Criteris per l'avaluació de les bones pràctiques en matèria educativa. *Banc De Bones Pràctiques*.
- Alegre, M. À., Collet, J., y Fundació Jaume Bofill. (2007). *Els plans educatius d'entorn: Debats, balanç i reptes*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Alegre, M. À., y Fundació Jaume Bofill. (2010). *Les famílies davant l'elecció escolar: Dilemes i desigualtats en la tria de centre a la ciutat de barcelona*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

- Alegre, M. À., Subirats, J., y Collet, J. (2005). *Los proyectos educativos de ciudad (PEC): Análisis de la experiencia acumulada. nueva propuesta metodológica*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Alexander, K., y Alexander, M. D. (2005). *American public school law* (sixth ed.). Belmont: Thompson Learning.
- Allen, A., y Plank, D. N. (2005). School board election structure and democratic representation. *Educational Policy*, 19(3), 510-527
- Alston, L. J., Eggertsson, T., y North, D. C. (1996). *Empirical studies in institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andersson P. Krister, y Ostrom, E. (2008). Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sci*, 41, 71-93.
- Anduiza Perea, E., Crespo, I., y Méndez Lago, M. (2009). *Metodología de la ciencia política* (2a rev ed.). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ansell, C. (2006). Network institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions* (pp. 75-89). Oxford: Oxford University Press.
- Arbós, X., Colino Cámara, C., García Morales, M. J., y Parrado Díez, S. (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: La posición de los actores*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic.
- Àrea Educació DIBA, y Federació de Municipis de Catalunya. (2005). *Compartint responsabilitats: Cap a un nou paper dels governs locals en l'educació*. DIBA,
- Auby, J. (2006). *La décentralisation et le droit*. Paris: Librerie Générale de Droit.
- Ayres, S., y Pearce, G. (2004). Central government responses to governance change in the english regions. *Regional y Federal Studies*, 14(2), 255-280.
- Bäck, H., Heinelt, H., y Magnier, A. (2006). *The european mayor :Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Badie, B., Berg-Schlosser, D., y Morlino, L. (2011). Introduction to political science. In B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino y International Political Science Association (Eds.), (pp. li-lxv). Los Angeles: Sage.



- Bagnasco, A., y Le Galès, P. (2000). *Cities in contemporary europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bainbridge, L. W., Lasley, J. T., y Sundre, M. S. (2003). Policy initiatives to improve urban schools : An agenda. *Education and Urban Society*, 35, 292-299.
- Baker, D. P. (2006). Institutional change in education: Evidence from cross-national comparisons. In H. Meyer, y B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 163-187). Albany: State University of New York Press.
- Balme, R., Faure, A., y Mabileau, A. (1999). *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Baumgartner, F. R. (1989). *Conflict and rhetoric in french policymaking*. Pittsburgh: University of Pittsburgh press.
- Baumgartner, F. R. (2009). *Lobbying and policy change :Who wins, who loses, and why*. Chicago etc.: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., De Boef, S. L., y Boydstun, A. E. (2008). *The decline of the death penalty and the discovery of innocence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumgartner, F. R., y Jones, B. D. (1991). Agenda dynamics and policy subsystems. *Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074.
- Baumgartner, F. R., y Jones, B. D. (2002). *Policy dynamics*. Chicago Ill: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., y Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in american politics* (2nd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., y Wilkerson, J. (2011). Comparative studies of policy dynamics. *Comparative Political Studies*.
- Baumgartner, F. R., Focault, M., y François, A. (2009). Patterns of public budgeting in the french fifth republic: From hierarchical control to multi-level governance. In S. Brouard, A. M. Appleton y A. G. Mazur (Eds.), *The french fifth republic at fifty : Beyond stereotypes* (pp. 174-190) Palgrave MacMillan.
- Bel i Queralt, G. (2006). *Economía y política de la privatización local*. Madrid etc.: Fundación Rafael del Pino.

- Bel, G., y Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517-534.
- Bello, M. E. (2003). *Educación y globalización :Los discursos educativos en iberoamérica*. Rubí: Anthropos.
- Belloubet, N. (2007). Quels pouvoirs pour les élus? *Revue Pouvoirs*, 122(3), 45-59.
- Bemelmans-Videc, M. (1998). Policy instrument choice and evaluation. In M. Bemelmans-Videc, R. C. Rist y E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks and sermons. policy instruments and their evaluation* (pp. 1-18). New Jersey: Transaction publishers.
- Bemelmans-Videc, M., Rist, R. C., y Vedung, E. (1998). *Carrots, sticks and sermons. policy instruments and their evaluation*. New Jersey: Transaction publishers.
- Ben Ayed, C. (2009). *Le nouvel ordre éducatif local. mixités, disparités, luttes locales*. Paris: Presses Universitaires de France,.
- Ben Ayed, C., y Broccolichi, S. (2009). Les inégalités sociospatiales d'accès aux savoirs. In M. Duru-Bellat (Ed.), *Sociologie du système éducatif. les inegalités scolaires*. (pp. 113-131). Paris: Presses Universitaires de France.
- Bénabou, R., Kramarz, F., y Prost, C. (2004). Zones d'éducation prioritaire : Quels moyens pour quels résultats ? une évaluation sur la période 1982-1992. *Économie et Statistique*, 380
- Benito, R., y González Balletbó, I. (2006). El sorgiment d'un nou marc per a la coresponsabilitat educativa: límits i oportunitats. *Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2006* (pp. 25). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Benito, R., y González, I. (2007). *Processos de segregació escolar a catalunya*. Barcelona: Mediterrània.
- Berkman, M. B., y Plutzer, E. (2004). Gray peril or loyal support? the effects of the elderly on educational expenditures\*. *Social Science Quarterly*, 85(5), 1178-1192.
- Berkman, M. B., y Plutzer, E. (2005). *Ten thousand democracies : Politics and public opinion in america's school districts*. Washington, DC, USA: Georgetown University Press.

- Bidwell, C. E. (2006). Varieties of institutional theory: Traditions and prospects for educational research. In H. Meyer, y B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 1-15). Albany: State University of New York Press.
- Bier, B. (2010). *Politiques de jeunesse et politiques éducatives. citoyenneté, éducation, alterité*. Paris: L'Harmattan.
- Bier, B., Chambon, A., y de Queiroz, J. (2010). *Mutations territoriales et éducation. de la forme scolaire vers la forme éducative?*. Issy-les-Molineaux: ESF éditeur.
- Bischoff, K. (2008). School district fragmentation and racial residential segregation. *Urban Affairs Review*, 44(2), 182-217.
- Blanco Martínez, R. (2001). *Globalización y educación*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.
- Blanco, I., y Gomà, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Blasco, M. (2011). In Medir L. (Ed.), *Entrevista manel blasco. gerent del consorci d'educació de barcelona*
- Blaug, M. (1985). Where are we now in the economics of education? *Economics of Education Review*, 4(1), 17-28.
- Bobbio, L. (2005). Italy: After the storm. In B. Denters, y L. E. Rose (Eds.), *Comparing local governance :Trends and developments* (pp. 29-46). Basingstoke etc.: Palgrave Macmillan.
- Boeuf, J., y Magnan, M. (2009). *Les collectivités territoriales et la décentralisation* (5e éd mise à jour ed.). Paris: La Documentation française.
- Boix, C. (1997). Political parties and the supply side of the economy: The provision of physical and human capital in advanced economies, 1960-90. *American Journal of Political Science*, 41(3), pp. 814-845.
- Boix, C., y Stokes, S. C. (2007). Introduction. In C. Boix, y S. C. Stokes (Eds.), *The oxford handbook of comparative politics* (pp. 1021). Oxford etc.: Oxford University Press.
- Bolick, C. (2004). *Leviathan. the growth of local government and the erosion of liberty*. Stanford University, California: Hoover Institution Press.

- Bolívar Botía, A., y Pereyra, M. A. (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos :Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Bonafont, L. C., y Palau, A. M. (2011). Assessing the responsiveness of spanish policymakers to the priorities of their citizens. *West European Politics*, 34(4), 706-730. doi: 10.1080/01402382.2011.572388
- Bonal, X. (2004). Las políticas educativas. In J. Planas i Coll, J. Subirats, C. Riba y X. Bonal (Eds.), *La escuela y la nueva ordenación del territorio* (pp. 43-60). Barcelona: Octaedro.
- Bonal, X. (2000). Interest groups and the state in contemporary spanish education policy. *Journal of Education Policy*, 15(2), 201-216.
- Bonal, X. (2005). *La descentralización educativa en españa :Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las comunidades autónomas*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Bonal, X., y Albaigés, B. (2010). Les zones educatives com a espais de corresponsabilitat. In Diputació de Barcelona (Ed.), *Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2010* (). Barcelona: DIBA.
- Bonal, X., Essomba, M. À., y Ferrer, F. (2004). *Política educativa i igualtat d'oportunitats :Prioritats i propostes*. Barcelona: Mediterrània.
- Bonal, X., Rambla, X., y Aenjo, M. (2004). *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a catalunya*. Barcelona: Mediterrània.
- Bonal, X., Tarabini-Castellani Clemente, A., y Verger, A. (2007). *Globalización y educación :Textos fundamentales*. Madrid: Miño y Dávila.
- Borja, J., Castells, M., Belil, M., Benner, C., y Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (1998). *Local y global :La gestión de las ciudades en la era de la información* (3a ed.). Madrid: United Nations for Human Settlements Habitat.
- Borraz, O., y Le Galès, P. (2005). France: The intermunicipal revolution. In B. Denters, y L. E. Rose (Eds.), *Comparing local governance :Trends and developments* (pp. 293). Basingstoke etc.: Palgrave Macmillan.

- Borraz, O. (2000). Le gouvernement municipal en France. un modèle d'intégration en recomposition. *Pôle Sud*, 13(1), 11-26.
- Bosch, N. (2001). *La hisenda municipal: Línies de reforma*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Bosch, N., y Espasa, M. (2008). *La hisenda dels governs locals supramunicipals a la unió europea (UE 15)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Bosch, N., Pedraja, F., Rubio, J. J., y Utrilla de la Hoz, A. (2008). In Suárez Pandiello J. (Ed.), *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas del futuro*. Salamanca: Federación Española de Municipios y Provincias.
- Bourdieu, P. (1979). *La distinction :Critique sociale du jugement* Éditions De Minuit.
- Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques :Sur la théorie de l'action*. Paris: Éditions du Seuil.
- Bourdin, J. (2008). *Les finances communales*. Paris: Economica.
- Breuillard, M., y Cole, A. (2003). *L'école entre l'état et les collectivités locales. en Angleterre et en France*. Paris: L'Harmattan.
- Bru, M. (2006). *Les méthodes en pédagogie* (Que sais-je? ed.). Paris: Presses Universitaires de France.
- Brugué, Q., Font, J., y Gomà, R. (2003). Participación y democracia. asociaciones y poder local. In R. Adell, y M. J. Funes (Eds.), *Movimientos sociales: Cambio social y participación* (). Madrid: UNED.
- Brugué, Q., y Martí, S. (2003). Democràcia i participació en el món local. *Sostenible?*, (5)
- Brugué, Q., Subirats, J., Gomà, R., Amorós, M., Diaz, A., Quintana, I., y Rosetti, N. (1999). *Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes*.
- Brugué, J., y Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas :Bienestar social , promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Brugué, Q., y Canal, R. (2012). Gobierno multinivel y políticas urbanas: El ejemplo de la ley de barrios. In J. M. Montaner, y J. Subirats (Eds.), *Repensar las políticas urbanas. apuntes para la agenda urbana*. (Serie Territorio ed., pp. 299-314). Barcelona: Diputació de Barcelona.

- Brugué, Q., y Gomà, R. (1998). Gobierno local: De la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización. In Q. Brugué, y R. Gomà (Eds.), *Gobiernos locales y políticas públicas. bienestar social, promoción económica y territorio*. (pp. 15-23). Barcelona: Ariel.
- Brugué, Q., Gomà, R., y Subirats, J. (2000). *Multilevel governance and europeanization: The case of catalonia* - Routledge.
- Brunet-Jailly, E. (2007). Municipal-central relations in france. In H. Lazar, y C. Leuprecht (Eds.), *Spheres of governance* (pp.125-161) McGill-Queen's University Press.
- Bruquetas, M., Moreno, F. J., y Walliser, A. (2005). *La regeneración de barrios desfavorecidos*. ( No. 67). Madrid: Fundación Alternativas.
- Bukowski, J. J., Piattoni, S., y Smyrl, M. E. (2003). *Between europeanization and local societies: The space for territorial governance*. Lanham, Md. etc.: Rowman y Littlefield.
- Burns, N. (1994). *The formation of american local governments. private values in public institutions*. New York: Oxford University Press.
- Caillose, J. (2003). La décentralisation. acte moins deux. *Pouvoirs Locaux*, 57(2), 7-14.
- Calderó, M., y Zafra Victor, M. (2004). El gobierno municipal, del voluntarismo a la gobernanza. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, 25
- Calero Martínez, J. (1993). *Efectos del gasto público educativo. el sistema de becas universitarias*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Calero Martínez, J. (2004). El finançament del sistema educatiu. In X. Bonal, M. À. Essomba y F. Ferrer (Eds.), *Política educativa i igualtat d'oportunitats :Prioritats i propostes* (pp. 249-269). Barcelona: Mediterrània.
- Calero Martínez, J., y Bonal, X. (1999). *Política educativa y gasto público en educación : Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Pomares-Corredor.
- Calero Martínez, J., y Centro de Investigación y Documentación Educativa. (2006). *La equidad en educación :Informe analítico del sistema educativo español*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica. CIDE.

- Campbell, C. (2000). The changing roles of local government in education. *Local Government Studies*, 26(4), 85-106.
- Capo Giol, J. (1990). *Ciencia política y derecho, otro encuentro*. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias.
- Capo Giol, J. (1991). Elecciones municipales pero no locales. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, 143-164.
- Capo, J., Baras i Gómez, M., Botella, J., y Colomé, G. (1988). La formación de una elite política local. *Revista De Estudios Políticos*, 59
- Carbonell i Sebarroja, J., Simó, N., y Tort, A. (2002). *Magribins a les aules :El model de vic a debat*. Vic: Eumo.
- Carbonell i Sebarroja, J., Tort, A., y Fundació Jaume Bofill. (2008). *L'educació catalana a la premsa*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Casamitjana, M., Casanovas, M., y Formariz, A. (2005). *La formació de persones adultes a catalunya :Propostes per afavorir la participació i evitar la desigualtat*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Castles, F. G. (2007). *The disappearing state? :Retrenchment realities in an age of globalisation*. Cheltenham etc.: Edward Elgar.
- Catalunya.Departament d'Educació. (2005). *Mapa de llars d'infants de catalunya 2004-2008 :LLei 5 2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Educació.
- Catalunya.Síndic de Greuges. (2007). *L'escolarització de 0 a 3 anys a catalunya =la escolarización de 0 a 3 años en cataluña* :. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- Catalunya.Síndic de Greuges. (2008). *La segregació escolar a catalunya =La segregación escolar en cataluña* =. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- Caudal, S., y Robbe, F. (2007). *Les relations entre collectivités territoriales (Logiques juridiques ed.)*. Paris: L'Harmattan.
- Chacon, M., Catalunya, y Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu. (2006). *Diagnòstic de la formació de persones adultes a catalunya*. Barcelona: Generalitat de

- Catalunya. Departament d'Educació i Universitats. Consell Superior d'Avaluació del Sistema.
- Chalmers, A. F. (1993). *¿Qué es esa cosa llamada ciencia? :Una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Chandler, J. A. (2009). From networking to incorporation? central-local relations in britain. *Presentation to PSA Annual Conference*,
- Chaques, L., Palau, A., Muñoz, L., y Wilkerson, J. (2008). Comparing governmental agendas: Evolution of the prioritization of issues in the USA and Spain. *IBEI Working Papers*, 14
- Charbonneau, S., y Padioleau, J. G. (1980). La mise en oeuvre d'une politique publique réglementaire: Le défrichement des bois et forêts. *Revue Française De Sociologie*, XXI, 49-75.
- Chubb, J. E., y Moe, T. M. (1988). Politics, markets, and the organization of schools. *The American Political Science Review*, 82(4), pp. 1065-1087.
- Chubb, J. E., y Moe, T. M. (1990). America's public schools: Choice is a panacea. *The Brookings Review*, 8(3), pp. 4-12.
- Chubb, J. E., y Moe, T. M. (1991). Politics, markets y America's schools. *British Journal of Sociology of Education*, 12(3), pp. 381-396.
- Cicuéndez Santamaria, R., y Ramos Gallarín, J. A. (2011). Gobernar la diversidad territorial en el estado autonómico: Mecanismos institucionalizados de relación entre comunidades autónomas y gobiernos locales. In M. Arenilla Sáez (Ed.), *La administración pública entre dos siglos : Ciencia de la administración, ciencia política y derecho administrativo : Homenaje a mariano baena del alcázar* (pp. 377-410). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195-208.
- Clarke, S. E. (2006). Globalisation and the study of local politics: Is the study of local politics meaningful in a global age? In H. Baldersheim, y H. Wollmann (Eds.), *The*



- comparative study of local government and politics: Overview and synthesis* (pp. 33-65). Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Cohen, M. D., March, J. G., y Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Colburn, B. C., y Horowitz, B. J. (2003). Local politics and the demand for public education. *Urban Studies*, 40(4), 797-807.
- Cole, A. (2006). Decentralization in france: Central steering, capacity building and identity construction. *French Politics*, 4(1), 31-57.
- Cole, A. (2008). *Governing and governance in france*. Cambridge, UK etc.: Cambridge University Press.
- Cole, A. (2010). La reforme territoriale et les deux visages de la decentralisation. In J. Nemery (Ed.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?*. Paris: L'Harmattan.
- Cole, A., y John, P. (2001). *Local governance in england and france*. London: Routledge.
- Créspy, C. (2008). Conception et construction des instruments: Principes de légitimité et de justification. In H. Buisson-Fenet, y G. Le Naour (Eds.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*. (pp. 27). Toulouse: Editions Octares.
- Créspy, C., Heraud, J., y Perry, B. (2007). Multi-level governance, regions and science in france: Between competition and equality. *Regional Studies*, , 1-44.
- Dahl, R. A. (1961). The behavioral approach in political science: Epitaph for a monument to a successful protest. *The American Political Science Review*, 55, 763-772.
- Dahl, R. A. (1994). A democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, 109(1), pp. 23-34.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? :Democracy and power in an american city*. New Haven etc.: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1990). *After the revolution? :Authority in a good society* (Rev ed.). New Haven: Yale University Press.

- Dale, R. (2000). Globalization: A new world for comparative education? In J. Schriewer (Ed.), *Discourse formation in comparative education* (pp. 87-110). Frankfurt: Peter Lang.
- Dale, R., y Robertson, S. L. (2009). *Globalisation and europeanisation in education*. Oxford: Symposium Books.
- Davies, J. S. (2000). The hollowing-out of local democracy and the 'fatal conceit' of governing without government. *The British Journal of Politics y International Relations*, 2(3), 414-428.
- de Bruijn, H. A., y HUfen, H. A. M. (1998). The traditional approach to policy instruments. In B. G. Peters, y F. K. M. van Nispen (Eds.), *Public policy instruments :Evaluating the tools of public administration* (pp. 247). Northampton Mass.: Edward Elgar.
- de Tocqueville, A. (2002). *La democracia en américa*. Madrid: Alianza.
- Delbo, R. (2005). *La décentralisation depuis 1945*. Paris: L.G.D.J.
- Denters, B., y Rose, L. E. (2005). *Comparing local governance :Trends and developments*. Basingstoke etc.: Palgrave Macmillan.
- Desage, F. (2011). Intercommunalité. In R. Pasquier, S. Guigner y A. Cole (Eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 283-288). Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Desage, F., y Guéranger, D. (2011). *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*. Bellecombe-en-Bauges: Editions du Croquant.
- Díaz, L. (2012). *Polítiques públiques dels municipis catalans*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Dubet, F., Duru-Bellat, M., y Véréout, A. (2010). *Les sociétés et leur école. emprise du diplôme et cohésion sociale*. Paris: Seuil.
- Durkheim, E. (1993). *Éducation et sociologie* (Quadrige ed.). Paris: Presses Universitaires de France.
- Duru-Bellat, M., y Mingat, A. (1993). Entre la diversité institutionnelle et la dynamique locale, les effets contextuels... In Agnès Henriot-Van Zanten, E. Plaisande y R.

- Sirota (Eds.), *Les transformations du système éducatif. acteurs et politiques*. (pp. 341-350). Paris: L'Harmattan.
- Dutercq, Y. (2005). *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Dutercq, Y. (2009). L'influence des collectivités territoriales sur la politique d'éducation en France. In G. Pelletier (Ed.), *La gouvernance en éducation. régulation et encadrement dans les politiques éducatives*. Bruxelles: Groupe De Boeck.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York N.Y., etc.: John Wiley y Sons.
- Eicher, J. (1988). Treinta años de economía de la educación. *Ekonomiaz, Revista Basca De Economía*, 12, 11-40.
- Eliot, H. T. (1959). Toward an understanding of public school politics. *The American Political Science Review*, 53(4), 1032-1051.
- Enders, J. (2010). Political science and educational research: Windows of opportunity for a neglected relationship. In A. P. Jakobi, K. Martens y K. Dieter Wolf (Eds.), *Education in political science. discovering a neglected field*. (ECPR Studies in European Political Science). Oxon: Routledge.
- Entwistle, T., y Laffin, M. (2003). The multiple strategies of the local government association: Partner, player and think-tank? *Policy y Politics*, 31(1), 37-50.
- Escardíbul Ferrà, J. O., Waisgrais, S., Mediavilla, M., Calero Martínez, J., y Centro de Investigación y Documentación Educativa. (2007). *Desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism* Polity Press.
- Eymeri-Douzans, J. (2001). *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Eymeri-Douzans, J. (2002). Définir "la position de la France" dans l'union européenne. la médiation interministérielle des généralistes du SGCI. In O. Nay, y A. Smith (Eds.), *Le gouvernement du compromis* (pp. 149-175). Paris: Economica.

- Eymeri-Douzans, J., y Pierre, J. (2011). *Administrative reforms and democratic governance*. Abingdon: Routledge.
- Falter, J. W. (2011). Behavioralism. In B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino y International Political Science Association (Eds.), *International encyclopedia of political science* (pp. 136-142). Los Angeles: Sage.
- Favre, P. (2003). Qui gouverne quand personne ne gouverne? In P. Favre, J. Hayward y Y. Schemel (Eds.), *Être gouverné. études en l'honneur de Jean Léca* (pp. 259-270). Paris: Presses de Sciences Po.
- Feltenius, D. (2007). Relations between central and local government in Sweden during the 1990s: Mixed patterns of centralization and decentralization. *Regional & Federal Studies*, 17(4), 457-474.
- Fernández Palomares, F., y Casal i Bataller, J. (2003). *Sociología de la educación*. Madrid etc.: Pearson Prentice Hall.
- Ferrer, F. (2009). *L'estat de l'educació a Catalunya. anuari 2008* (Polítiques ed.). Capellades: Fundació Jaume Bofill.
- Ferrer, F., Castejón, A., Castel, J. L., Zancajo, A., y Fundació Jaume Bofill. (2011). *PISA 2009: Avaluació de les desigualtats educatives a Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Feuerstein, A. (2002). Elections, voting, and democracy in local school district governance. *Educational Policy*, 16(1), 15-36.
- Feyerabend, P. K. (1984). *Contra el método: Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*. Barcelona: Orbis.
- Field, A. P. (2009). *Discovering statistics using SPSS (and sex and drugs and rock 'n' roll)* (3rd ed.). Los Angeles etc.: SAGE Publications.
- Fiske, B. E. (1996). Decentralization of education. politics and consensus.
- Florestal, K., y Cooper, R. (1997). Decentralization of education. legal issues.
- Font Borrás, N., y Subirats, J. (2000). *Local y sostenible: La agenda 21 local en España*. Barcelona: Icaria.

- Franzese Jr., R. J. (2007). Multicausality, context-conditionality, and endogeneity. In C. Boix, y S. C. Stokes (Eds.), *The oxford handbook of comparative politics* (pp. 27-72). Oxford etc.: Oxford University Press.
- Freymond, N. (2010). La "redécouverte" des institutions par les sociologues. In J. Lagroye, y M. Offerlé (Eds.), *Sociologie de l'institution* (pp. 33-53). Paris: Belin.
- Fundació Carles Pi i Sunyer. (2010). *Panel de polítiques públiques locals d'educació*. (No.1). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Fundació Jaume Bofill. (2006). L'estat de l'educació a catalunya :Anuari ..
- Fusarelli, D. L. (1999). Reinventing urban education in texas : Charter schools, smaller schools, and the new institutionalism. *Education and Urban Society*, 31, 214-224.
- Gairín Sallán, J. (2005). *La descentralización educativa : ¿una solución o un problema?*. Las Rozas: Cisspraxis.
- Gallego Calderón, R., Gomà, R., Subirats, J., y Adelantado, J. (2003). *Estado de bienestar y comunidades autónomas :La descentralización de las políticas sociales en españa*. Madrid: Tecnos.
- García Morales, M. J. (1998). *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: Estudio comparativo de alemania, suiza, austria y Bélgica*. Madrid: McGraw-Hill/ Interamericana de España.
- García Morales, M. J., Montilla Martos, J. A., y Arbós, X. (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gaudin, J. P. (1999). Gouverner par contrat, l'action publique en question. *Presses de Sciences Po*,
- Gaudin, J. P. (2004). La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales. *Annuaire des collectivités locales*, 24, 215-234.
- Gaudin, J. P. (2007). *Gouverner par contrat* (Gouvernances ed.). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Gaudin, J. (2004). XVII. la contractualisation des rapports entre l'état et les collectivités territoriales. *Annuaire Des Collectivités Locales*, 24(1), 215-234.

- Gaudin, J. (2011). Contractualisation. In R. Pasquier, S. Guigner y A. Cole (Eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 91-96). Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Gauthier, P. (2005). El sistema educatiu francès. In J. Prats, y F. Raventós (Eds.), *Els sistemes educatius europeus. crisi o transformació?* (pp. 29-63). Barcelona: Fundació "La Caixa".
- Gerring, J. (2007). The case study: What it is and what it does. In C. Boix, y S. C. Stokes (Eds.), *The oxford handbook of comparative politics* (pp. 90-123). Oxford etc.: Oxford University Press.
- Gerring, J. (2001). *Social science methodology :A criterial framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilbert, G. (1999). L'autonomie financière des collectivités locales est-elle en question? In Caisse des dépôts et consignations (Ed.), *Quel avenir pour l'avenir des collectivités locales?* (pp. 159-190). Paris: Editions de l'Aube.
- Glasman, D. (1999). Réflexions sur les "contrats" en éducation. *Ville École Intégration*, 117
- Glasman, D. (2000). *Des zones d'éducation prioritaires aux réseaux d'éducation prioritaire. pratiques et politiques*. Toulouse: Éditions SEDRAP.
- Gohin, O., y Cabannes, X. (2000). Competences et ressources des communes. *Revue Pouvoirs*, 95, 55-68.
- Goldsmith, M. (2003). Central control over local government - A western european comparison. In P. Carmichael, y A. F. Midwinter (Eds.), *Regulating local authorities: Emerging patterns of central control* (pp. 91-112). London: Franck Cass.
- Goldsmith, M. (2006). From community to power and back again?. In H. Baldersheim, y H. Wollmann (Eds.), *The comparative study of local government and politics: Overview and synthesis* (). Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Goldsmith, M. (1992). Local government. *Urban Studies*, 29(3-4), 393-410.
- Goldsmith, M. (1995). Autonomy and city limits. In D. Judge, G. Stoker y H. Wolman (Eds.), *Theories of urban politics* (pp. 228-252) Sage.
- Gomà, R., y Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en españa :Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

- Goodin, R. E. (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Green, A. (1990). *Education and state formation :The rise of education systems in england, france, and the USA*. Houndsmills: Macmillan.
- Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique. bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil.
- Gurr, T. R., y King, D. S. (1987). *The state and the city*. Houndsmills: Macmillan.
- Hall, P. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. In J. Mahoney, y K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, power*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, P. G. (1986). *Governing the economy: The politics of state intervention in britain and france*. Cambridge: Oxford polity.
- Halpern, C., y Le Galès, P. (2011). Pas d'action publique autonome sans instruments propres. *Revue Française De Science Politique*, 61(1), 51-78.
- Handler, J. F. (1996). *Down from bureaucracy. the ambiguity of privatization and empowerment*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hankla, C., y Downs, W. (2010). Decentralisation, governance and the structure of local political institutions: Lessons for reform? *Local Government Studies*, 36(6), 759-783.
- Hannaway, J., y Carnoy, M. (1993). *Decentralization and school improvement :Can we fulfill the promise?.* San Francisco Calif.: Jossey-Bass.
- Hansen, T., y Klausen, J. E. (2002). Between the welfare state ans local government autonomy. *Local Government Studies*, 28(4), 47-66.
- Hanson, M. (2000). Democratization and educational decentralization in spain: A twenty year struggle for reform. *World Bank Working Paper*, 1(22548)
- Hay, C. (2006). Constructivist institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions* (pp. 56-74). Oxford: Oxford University Press.

- Hayward, J., y Page, E. (1985). Instruments de mise en oeuvre des politiques gouvernementales et relations centre-périphérie en grande-bretagne et en france. *Politiques Et Management Public*, 3(1), 81-105.
- Heinelt, H., y Bertrana, X. (2011). *The second tier of local government in europe: Provinces, counties, départements and landkreise in comparison*. New York: Routledge.
- Heinelt, H., y Hlepas, N. (2006). Typologies of local government systems. In H. Bäck, H. Heinelt y A. Magnier (Eds.), *The european mayor :Political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 21-42). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Henig, J. R. (1985). *Public policy and federalism. issues in state and local politics*. New York: St Martin's Press.
- Henig, J. R. (2009). Mayors, governors, and presidents: The new education executives and the end of educational exceptionalism. *Peabody Journal of Education*, 84(3), 283-299.
- Henig, J. R., y Rich, W. C. (2004). *Mayors in the middle. politics, race, and mayoral control of urban schools*. New Jersey: Princeton University Press.
- Henig, J. (2009). Geo-Spatial analyses and school choice research. *American Journal of Education*, 115(4), pp. 649-657.
- Henriot-Van Zanten, A. (1993). La sociologie de l'éducation faceà la diversité institutionnelle et aux dynamiques locales. In Agnès Henriot-Van Zanten, E. Plaisande y R. Sirota (Eds.), *Les transformations du système éducatif. Acteurs et politiques*. (pp. 185-191). Paris: L'Harmattan.
- Henriot-Van Zanten, A., Plaisande, E., y Sirota, R. (1993). In Agnès Henriot-Van Zanten, E. Plaisande R. Sirota (Ed.), *Les transformations du système éducatif. acteurs et politiques*. Paris: L'Harmattan.
- Henriot-van Zanten, A. (1990). *L'école et l'espace local :Les enjeux des zones d'éducation prioriraires*. Lyon: Presses universitaires de Lyon.
- Hesse, J. J., y Sharpe, J. L. (1991a). *Local government and urban affairs in international perspective :Analyses of twenty western industrialised countries*. Baden-Baden: Nomos.



- Hesse, J. J., y Sharpe, J. L. (1991b). Local government in international perspective: Some comparative observations. In J. J. Hesse, y J. L. Sharpe (Eds.), *Local government and urban affairs in international perspective :Analyses of twenty western industrialised countries* (pp. 603-621). Baden-Baden: Nomos.
- Hochschild, J. L., y Scovronick, N. (2004). *American dream and the public schools*. Cary, NC, USA: Oxford University Press.
- Hoffman-Martinot, V., y Sellers, J. (2004). Metropolitanization and political change.
- Holyoke, T. T., Henig, J. R., Brown, H., y Lacireno-Paquet, N. (2009). Policy dynamics and the evolution of state charter school laws. *Policy Science*, 42, 33-55.
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Hood, C., y Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. New York: Palgrave MacMillan.
- Hooghe, L., y Marks, G. (2009). Does efficiency shape the territorial structure of government? *Annual Review of Political Science*, 12, 225-241.
- Hooghe, L., y Marks, G. (2001a). Types of multilevel governance. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 5(11)
- Hooghe, L., y Marks, G. (2001b). *Multi-level governance and european integration*. Lanham etc.: Rowman y Littlefield.
- Hooghe, L., y Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? types of multi-level governance. *The American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Houssaye, J., y Abernot, Y. (1996). *La pédagogie :Une encyclopédie pour aujourd'hui* (3e éd ed.). Paris: Esf.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design.(42), 73-89.
- Hutchcroft, P. D. (2001). Centralization and decentralization in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power. *Governance*, 14(1), 23-53.

- Iglesias, M., Martí-Costa, M., Subirats, J., y Tomàs, M. (2011). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Barcelona: Icaria.
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics y Society*, 26, 5-34.
- Immergut, E. M. (2011). Institutions and institutionalism. In B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino y International Political Science Association (Eds.), *International encyclopedia of political science* (pp. 1202-1207). Los Angeles: Sage.
- Informe. (2007). *Observatori de polítiques educatives locals :Informe 2006*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Institut Municipal d'Educació, y Consell de Coordinació Pedagògica. (2008). *Ciutat i escola: La col·laboració educativa*. Barcelona: Institut d'Educació de l'Ajuntament de Barcelona.
- Jakobi, A. P., Martens, K., y Dieter Wolf, K. (2010a). Conclusion: Education policy, political science and the state in transition. In A. P. Jakobi, K. Martens y K. Dieter Wolf (Eds.), *Education in political science. discovering a neglected field* (ECPR studies in European Political Science ed., ). Oxon: Routledge.
- Jakobi, A. P., Martens, K., y Dieter Wolf, K. (2010b). In Jakobi A. P., Martens K. and Dieter Wolf K. (Eds.), *Education in political science. discovering a neglected field* (ECPR Studies in European Political Science ed.). Oxon: Routledge.
- Jakobi, A. P., Martens, K., y Dieter Wolf, K. (2010c). Introduction: A governance perspective on education policy. In A. P. Jakobi, K. Martens y K. Dieter Wolf (Eds.), *Education in political science* (ECPR Studies in European Political Science ed., ). Oxon: Routledge.
- Jaumandreu, G., y Badosa, J. (2002). Los proyectos educativos de ciudad: La experiencia de Cornellá de Llobregat. In I. Blanco, y R. Gomà (Eds.), *Gobiernos locales y redes participativas* (pp. 187). Barcelona: Ariel.
- Jenkins, S. P., Micklewright, J., y Schnepf, S. V. (2008). Social segregation in secondary schools: How does England compare with other countries? *Oxford Review of Education*, 1(34), 21-37.

- Jensen, C. (2011). Capitalism system, deindustrialization, and the politics of public education. *Comparative Political Studies*,
- John, P. (2006). Methodologies and research methods in urban political science. In H. Baldersheim, y H. Wollmann (Eds.), *The comparative study of local government and politics: Overview and synthesis* (pp. 67-81). Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- John, P. (2001). *Local governance in western europe*. London; Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Jones, B. D. (1995). Bureaucrats and urban policies. *Theories of urban politics* (pp. 72-93). London: Sage.
- Jones, B. D., y Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention :How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jordan, A., Wurzel, R., y Zito, A. (2005). The rise of 'New' policy instruments in comparative perspective: Has governance eclipsed government? *Political Studies*, 53(3), 477-496.
- Jordana, J. (2003). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. *Descentralització i Polítiques Socials a Amèrica Llatina: Dilemes Polítics i Estratègies De Gestió Pública*. Barcelona.
- Jordana, J., y Levi-Faur, D. (2004). *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Northampton Mass.: Edward Elgar.
- Jordana, J (2002). *Governing telecommunications and the new information society in europe*. Cheltenham etc.: Elgar.
- Kassim, H., y Le Galès, P. (2010). Exploring governance in a multi-level polity: A policy instruments approach. *West European Politics*, 33(1).
- Keating, M., y Loughlin, J. (2002). *Territorial policy communities and devolution in the united kingdom*. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Kellstedt, P. M., y Whitten, G. D. (2009). *The fundamentals of political science research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, D. S., y Pierre, J. (1990). *Challenges to local government*. London etc.: Sage.

- King, G. (1997). *A solution to the ecological inference problem : Reconstructing individual behaviour from aggregate data*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- King, G., Verba, S., y Keohane, R. O. (1994). *Designing social inquiry :Scientific inference in qualitative research*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York: Harper Collins.
- Kiser, L., y Ostrom, E. (1982). The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. In E. Ostrom (Ed.), *Strategies of political inquiry*. Beverly Hills: Sage.
- Koelble, T. A. (1995). Review: The new institutionalism in political science and sociology. *Comparative Politics*, 27(2), pp. 231-243.
- Krouri, M. (2011). *L'intercommunalité en 2011. bulletin d'informations statistiques de la DGCL*. ( No. 79). Paris: DGCL.
- Laffin, M. (2004). Is regional centralism inevitable? the case of the welsh assembly. *Regional Studies*, 38(2), 213-223.
- Lago, I. (2009). Causalidad, estadística y mecanismos causales. *Working Paper UPF*.
- Lagroye, J., y Offerlé, M. (2010a). Pour une sociologie des institutions. In J. Lagroye, y M. Offerlé (Eds.), *Sociologie de l'institution* (pp. 11-29). Paris: Belin.
- Lagroye, J., y Offerlé, M. (2010b). *Sociologie de l'institution*. Paris: Belin.
- Laitin, D. D. (2005). ¿Adónde va la ciencia política? reflexiones sobre la afirmación del profesor sartori de que «la ciencia política estadounidense no va a ningún lado». *Revista Española De Ciencia Política*, 12, 15-20.
- Lakoff, G. (2008). *No pensis en un elefant! :Llenguatge i debat polític*. Barcelona: Viena.
- Lascoumes, P. (1990). Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques. *L'Année Sociologique*, 40, 43-71.
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2004a). L'action publique saisie par ses instruments. *Gouverner par les instruments* (pp. 11-46). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2004b). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2004c). De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'état. *Gouverner par les instruments* (pp. 357-369). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Lascoumes, P., y Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue Française De Science Politique*, 61(1), 5-22.
- Lazar, H., y Leuprecht, C. (2007a). From multilevel to "multi-order" governance? In H. Lazar, y C. Leuprecht (Eds.), *Spheres of governance :Comparative studies of cities in multilevel governance systems* (pp. 293). Montréal: Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press.
- Lazar, H., y Leuprecht, C. (2007b). *Spheres of governance :Comparative studies of cities in multilevel governance systems*. Montréal: Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press.
- Le Bart, C. (2003). *Les maires. sociologie d'un rôle*. Villeneuve d'Ascq: Septentrion.
- Le Bart, C. (2011). Maire. In R. Pasquier, S. Guigner y A. Cole (Eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 318-323). Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Le Galès, P., y Pinson, G. (2009). Local/regional governments and centre-periphery relations in the fifth republic. In S. Brouard, A. M. Appleton y A. G. Mazur (Eds.), *The french fifth republic at fifty : Beyond stereotypes* (pp. 208-225) Palgrave MacMillan.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, 45(1), 57-95.
- Le Galès, P. (2002). *European cities :Social conflicts and governance*. Oxford etc.: Oxford University Press.
- Le Galès, P. (2003). *Le retour des villes européennes :Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po.

- Le Galès, P. (2004). Contrôle et surveillance. la restructuration de l'état en grande-bretagne. In P. Lascoumes, y P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 237-272). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Le Galès, P. (2008). La décentralisation de la vème république: Héritage départemental versus villes et régions. *Modern and Contemporary France*, 16(4), 451-467.
- Le Grand, J. (1989; 1982). *The strategy of equality :Redistribution and the social services* (2 impression ed.). London etc.: Unwin Hyman.
- Le Lidec, P. (2008a). La réforme des institutions locales. In O. Borraz, y V. Guiraudon (Eds.), *Politiques publiques. la france dans la gouvernance européenne* (pp. 255-281). Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Lidec, P. (2008b). Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires; l'exemple du comité balladur sur la réforme des collectivités locales. *Revue Française d'Administration Publique*, 50(2), 147-168.
- Le Meur, Y. (2011). Finances locales. *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 247-252). Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Leftwich, A. (2007). The political approach to institutional formation. maintenance and change. *Discussion Paper Series. University of Manchester*, (14)
- Legrand, A. (2004). X. L'éducation et la décentralisation. *Annuaire Des Collectivités Locales*, 24(1), 125-138.
- Lidström, A. (1998). The comparative study of local government Systems—A research agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1(1), 97-115.
- Lindblom, C. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Linz, J. J., y Stepan, A. C. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern europe, south america, and post-communist europe*. Baltimore etc.: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. M., y Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments :Cross-national perspectives*. New York: The Free Press.

- Llobet, M. (2011). In Medir L. (Ed.), *Entrevista montserrat llobet. directora SSTT barcelona comarques*
- López Nieto, L. (2000). *Notas sobre los políticos: Opiniones de alcaldes y diputados españoles sobre su quehacer.* ( No. 179). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- López Nieto, L. (2006a). Los convenios de colaboración en el estado autonómico: Intensidad, continuidad y multilateralidad de una relación casi desconocida. *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación* (pp. 147). Madrid: Dykinson.
- López Nieto, L. (2006b). *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación.* Madrid: Dykinson.
- Loughlin, J. (2007a). Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European states. *Regional y Federal Studies*, 17(4), 385-403.
- Loughlin, J. (2007b). *Subnational government :The french experience.* New York: Palgrave Macmillan.
- Loughlin, M. (1985). The restructuring of central-local government legal relations. *Local Government Studies*, 11(6), 59.
- Lowndes, V. (2001). Rescuing aunt sally: Taking institutional theory seriously in urban politics. *Urban Studies*, 38(11), 1953-1971.
- Luchaire, Y., y Luchaire, F. (2003). *Décentralisation et constitution :Commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la république.* Paris: Economica.
- Mabileau, A. (1997). Les génies invisibles du local. faux-semblants et dynamiques de la décentralisation. *Revue Française De Science Politique*, 47(3), 340-376.
- Magre, J. (2002). *Els sistemes electorals municipals a la unió europea.* Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Magre, J., y Bertrana, X. (2005). Municipal presidentialism and democratic consolidation in Spain. In R. Berg, y N. Rao (Eds.), *Transforming local political leadership* (pp. 73-84). Basingstocke: Palgrave Mc Millan.

- Magre, J. (1999). *L'Alcalde a Catalunya*. Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Manrúbia Comenge, J. (2009). Un balanç de l'ensenyament d'adults. *Treballs De Sociolingüística Catalana*, 20, 319-326.
- Marcet, J., y Bartomeus, O. (2008). Las elecciones municipales de 2007 en cataluña. *Working Papers ICPS*, (269)
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78(3), pp. 734-749.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1990a). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York etc.: The Free Press.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1990b). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York etc.: The Free Press.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (2006a). Elaborating the "New institutionalism". In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions* (pp. 3-23). Oxford: Oxford University Press Inc.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (2006b). The logic of appropriateness. In R. E. Goodin, M. Rein y M. Moran (Eds.), *The oxford handbook of public policy* (pp. 689-708). Oxford: Oxford University Press.
- March, J. G., Olson, J. P., y Olsen, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *The American Political Science Review*, 77(2), pp. 281-296.
- Marcou, G. (2000). L'autonomie communale: Étude comparative. *Revue Pouvoirs*, 95, 69-86.
- Marcou, G. (2006). La 'clause générale de compétence' dans les régimes d'autonomie locale des états européens *Pouvoirs Locaux*, 68(1)
- Marcou, G., y Wollmann, H. (2008). Europa. *Decentralization and local democracy in the world. 2008 first global report*. Barcelona: United Cities and Local Governments.
- Maroy, C., y van Zanten, A. (2007). Régulation et compétition entre établissements scolaires dans six espaces locaux en europe. *Sociologie Du Travail*, 49(4), 464-478.



- Marrel, G. (2011). Cumul des mandats. In R. Pasquier, S. Guigner y A. Cole (Eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales* (115-121). Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Martí-Costa, M., y Tomàs, M. (2011). La reconfiguración de la agenda urbana: El debate europeo. In M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats y M. Tomàs (Eds.), *Políticas urbanas en España. grandes ciudades, actores y gobiernos locales* (pp. 23-41). Barcelona: Icaria.
- Martínez, L., Blanch, R., y Bernabé, C. (2006). *Plan educativo de entorno de Barberà del Vallès*. Barcelona: Graó educación.
- Martínez-Alonso Camps, J. L. (1998). L'organització territorial i els governs locals a Catalunya. In M. Caminal i Badia, y J. Matas (Eds.), *El sistema polític de Catalunya*. Barcelona: Tecnos.
- Martínez-Alonso Camps, J. L., Pano, E., y Medir, L. (2009). *Les xarxes d'estructuració de la cooperació entre la Generalitat i els governs locals*. Barcelona: Escola d'Administració Pública.
- Martínez-Alonso Camps, J. L., y Ysa Figueras, T. (2003). *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya : Organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques* (2a [rev i actualitzada ed.]). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Martínez-Fuentes, G. (2008). Local political leadership in Spain. *Local Government Studies*, 34(2), 267-278.
- McBeath, J., Reyes, M. E., y Ehrlander, M. F. (2008). *Education reform in the American states*. Charlotte, N.C.: Information Age Pub.
- Medir Tejado, L. (2010). *Les réseaux horizontaux d'autorités locales :Un exemple comparé France-Espagne le cas de l'association internationale des villes éducatrices*. Sarrebruck: Éditions Universitaires Européennes.
- Medir, L. (2011a). *Entrevista M. Bernard Olivier*
- Medir, L. (2011b). *Entrevista Irene Rigau. Consellera d'Ensenyament*

- Meier, K. J., O'Toole, L. J., Jr., y Nicholson-Crotty, S. (2004). Multilevel governance and organizational performance investigating the political- bureaucratic labyrinth. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), 31-47.
- Mény, Y., y Toening, J. (1992). *Las políticas públicas* Ariel.
- Mény, Y., y Wright, V. (1985). *Centre-periphery relations in western europe*. London: George Allen and Unwin.
- Merino, À., y Plana, J. (2007). *La ciudad educa :Aportaciones para una política educativa local*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Merton, R. K., y Bunge, M. (2002). *Teoría y estructura sociales* (4a ed.). Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, H., y Rowan, B. (2006). *The new institutionalism in education*. Albany: State University of New York Press.
- Mintrom, M. (2009). Promoting local democracy in education. *Educational Policy*, 23(2), 329-354.
- Moisan, C., y Simon, J. (1997). Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire. *La Documentation Française: Ministère De l'Éducation Nationale, De l'Enseignement Supérieur Et De La Recherche*,
- Mons, N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives. la france fait-elle les bons choix?*. Paris: Presses Universitaires de la France.
- Montero, A. P. (2001). After decentralization: Patterns of intergovernmental conflict in argentina, brazil, spain, and mexico. *Publius: The Journal of Federalism*, 31(4), 43-64.
- Morel, S. (2011). Education. In R. Pasquier, S. Guigner y A. Cole (Eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 200-207). Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Morell, S., y Fernando, J. (1992). *La ciutat educadora*. Barcelona: l'Ajuntament.
- Moser, M., y Rubenstein, R. (2002). The equality of public school district funding in the united states: A national status report. *Public Administration Review*, 62(1), pp. 63-72.
- Mouritzen, P. E., y Svava, J. H. (2002). *Leadership at the apex: Politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : Vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française De Science Politique*, 50(2), 189-208.
- Navarro Bergas, M. D. (2010). Les compétences dels governs locals: Una anàlisi comparativa i debat sobre el futur del món local a catalunya. *Papers De Treball. Departament d'Economia i Finances*, 9
- Navarro, C., y Tomàs, M. (2007). Madrid et barcelone. des conceptions alternatives de la gouvernance métropolitaine. In J. Collin, y M. Robertson (Eds.), *Gouverner les métropoles. Enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*. Québec: Presses de l'Université de Lawal.
- Navarro, J. (2009). El debate sobre el nuevo modelo de financiación local sitúa los gobiernos locales ante su futuro. *Revista Democracia y Gobierno Local*, (4), 4.
- Nay, O. (1997). *La région, une institution. la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*. Paris: L'Harmattan.
- Nay, O., y Smith, A. (2002). *Le gouvernement du compromis :Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Economica.
- Négrier, E. (2008). Du local sans idée aux idées territoriales en action. In O. Giraud, y P. Warin (Eds.), *Politiques publiques et démocratie* (). Paris: La Découverte.
- Négrier, E. (2011). Échelles d'action publique. In R. Pasquier, S. Guigner y A. Cole (Eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 195-200). Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Négrier, E., Faure, A., Baraize, F., Smith, A., y Genieys, W. (2000). Le pouvoir local en débats. pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire. *Pôle Sud*, 13(1), 103-119.
- Nemery, J. (Ed.). (2010). *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?*. Paris: L'Harmattan.
- Niemiec, R. P., y Walberg, H. J. (1993). *Evaluating chicago school reform* Jossey-Bas.
- Nieto-Guerrero Lozano, A. M., y Instituto Nacional de Administración Pública. (2001). *Los entes locales municipales :Entre la política y la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge etc.: Cambridge University Press.
- Norton, A. (1991). Western european local government in comparative perspective. In R. Batley, y G. Stoker (Eds.), *Local government in europe :Trends and developments*. Hampshire etc.: Macmillan.
- Oates, W. E., y Instituto de Estudios de Administración Local. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2010* (2010). In Diputació de Barcelona (Ed.), . Barcelona: DIBA.
- OCDE. (2008). *Régards sur l'éducation 2007* OCDE.
- OCDE. (2012). *Régards sur l'éducation 2011* OCDE.
- Olivier, L. (1998). La perception du cumul des mandats. restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus. *Revue Française De Science Politique*, 48(6), 756-772.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons :The evolution of institutions for collective action*. Cambridge etc.: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton etc.: Princeton University Press.
- Oulasvirta, L., y Turala, M. (2009). L'autonomie financière et la cohérence de la politique du gouvernement central à l'égard des gouvernements locaux. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, 75(2), 339-364.
- Page, E. (2011). Préface. In R. Pasquier, S. Guigner y A. Cole (Eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales* (pp. 21-23). Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Page, E., y Goldsmith, M. (1987). *Central and local government relations :A comparative analysis of west european unitary states*. London: Sage.
- Palau, A., Chaques, L., Muñoz, L., Medir, L., Davesa, F., y Julio, M. (2011), Priorización de problemas en las agendas legislativas autonómicas: instituciones y preferencias políticas. *Gestión y análisis de políticas publicas*, 6, 105.

- Pallesen, T. (2006). The politics of contracting out in school districts: The case of Washington state. *State y Local Government Review*, 38(1), pp. 34-40.
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of democratic accountability in network and multilevel governance. *European Law Journal*, 13(4), 469-486.
- Pasquier, R., y Weisben, J. (2004). L'europe au microscope du local. *Politique Européenne*, 12(12), 5-21.
- Pasquier, R., Simoulin, V., y Weisben, J. (Eds.). (2007). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris: LGDJ Montchrestien.
- Pasquino, G. (1988). Naturaleza y evolución de la disciplina. In S. Bartolini, y G. Pasquino (Eds.), *Manual de ciencia política* (pp. 15-38). Madrid: Alianza.
- Patrinos, A. H., y Ariasingam, L. D. (1997). Decentralization of education. demand-side financing. *The World Bank*,
- Pedró i Garcia, F. (2010). 'Descentralització i municipalització de l'ensenyament. Una perspectiva internacional. In Diputació de Barcelona (Ed.), *Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2009* (pp. 75-93). Barcelona: DIBA.
- Pedró i Garcia, F. (2007). De la municipalización de la enseñanza al gobierno multinivel: evidencias internacionales. *La ciudad educa. Aportaciones para una política educativa local*. (pp. 31). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Pedró i Garcia, F. (2009). *Descentralització i municipalització de l'educació als països de l'OCDE*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Pelletier, G. (2009). *La gouvernance en éducation. régulation et encadrement dans les politiques éducatives*. Bruxelles: Groupe De Boeck.
- Pennings, P., Keman, H., y Kleinnijenhuis, J. (1999). *Doing research in political science: An introduction to comparative methods and statistics*. London: Sage.
- Peraza, C., y Carreras, A. (2011). *Coeducar des de l'àmbit local :Una aproximació al concepte de ciutats coeducadores*. Barcelona: Diputació Barcelona.
- Pérez-Díaz, V., Rodríguez, J. C., y Sánchez Ferrer, L. (2001). La familia española ante la educación de sus hijos. *Colección Estudios Sociales*, 5

- Peters, B. G., y Wright, V. (2001). Administración y políticas públicas, lo viejo y lo nuevo. In R. E. Goodin, y H. Klingemann (Eds.), *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Istmo.
- Peters, B. G. (2000a). Institutional theory: Problems and prospects. *Institute for Advanced Studies, Vienna*,
- Peters, B. G. (2000b). Policy instruments and public management: Bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 35-47.
- Peters, B. G. (2005a). *Institutional theory in political science :The 'new institutionalism'* (2nd ed.). London; New York: Continuum.
- Peters, B. G., y Pierre, J. (2001a). Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level governance. *Policy y Politics*, 29(2), 131-135.
- Peters, B. G., y Pierre, J. (2001b). *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. New York: Routledge.
- Peters, B. G., y van Nispen, F. K. M. (1998a). Prologue. In B. G. Peters, y F. K. M. van Nispen (Eds.), *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration* (pp. 1). Northampton Mass.: Edward Elgar.
- Peters, B. G., y van Nispen, F. K. M. (1998b). *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration*. Northampton Mass.: Edward Elgar.
- Pi Sunyer, F. (2012). El govern local a catalunya *Anuari polític 2011 ICPS*. Barcelona: ICPS.
- Pickvance, C. (1991). The difficulty of control and the ease of structural reform: British local government in the 1980's. *State restructuring and local power* (Pinter ed., ). London: Pinter.
- Pickvance, C. G., y Préteceille, E. (1991). *State restructuring and local power :A comparative perspective*. London etc.: Pinter.
- Pierre, J., y Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillan Press.
- Pierson, P. (2000a). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

- Pierson, P. (2000b). The limits of design: Explaining institutional origins and change. *Governance*, 13(4), 475-499.
- Pla educatiu d'entorn de sant cosme* (2007). . S.n.: S.L.
- Planas i Coll, J. (2004a). *La escuela y la nueva ordenación del territorio :Los retos de la institución escolar*. Barcelona: Octaedro-Fies (Fundación de Investigaciones Educativas y Sindicales).
- Planas i Coll, J. (2004b). Querían recursos humanos y llegaron ciudadanos. Reflexiones sobre el proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación. In J. Planas i Coll, J. Subirats, C. Riba y X. Bonal (Eds.), *La escuela y la nueva ordenación del territorio* (pp. 15-39). Barcelona: Octaedro.
- Plandiura, R. (2006). El Pacte nacional per a l'Educació i el seu impacte en les polítiques educatives locals. *Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2006*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Plandiura, R. (2010a). El desplegament de la LEC des de la perspectiva local. In Diputació de Barcelona (Ed.), *Observatori de polítiques educatives locals. Informe 2010*. Barcelona: DIBA.
- Plandiura, R. (2010b). La llei d'educació des del món local. In Diputació de Barcelona (Ed.), *Observatori de polítiques educatives locals. informe 2009* (pp. 13-26)
- Plank, D. N., y Boyd, W. L. (1994). Antipolitics, education, and institutional choice: The flight from democracy. *American Educational Research Journal*, 31(2), pp. 263-281.
- Powell, W. W., y DiMaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prante, G. (2009). Where do state and local governments concentrate their spending? *Tax Foundation*, 1999
- Pratchett, L. (2004). Local autonomy, local democracy and the 'New localism'. *Political Studies*, 52, 358-375.
- Prats, J., y Raventós, F. (2005). *Els sistemes educatius europeus. crisi o transformació?*. Barcelona: Fundació "La Caixa".

- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation :How great expectations in washington are dashed in oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all this being ...* (3rd ed.). Berkeley Calif.: University of California Press.
- Protest, D. L., y McCombs, M. E. (1991). *Agenda setting: Reading on media, public opinion and polycymaking*. Hillsdale N. J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., y Nanetti, R. (1993). *Making democracy work :Civic traditions in modern italy*. Princeton, N.J.: Princeton University press.
- Ramos Gallarín, J. A., Alda Fernández, M., Cicuéndez Santamaria, R., González Gómez, A., y López Nieto, L. (2006). Una propuesta para el estudio de las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico. *Relaciones intergubernamentales en la españa democratica: Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Madrid: Dykinson.
- Reed-Danahay, D. (2004). *Education and identity in rural france :The politics of schooling*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, S. (2000). The four faces of institutionalism: Public policy and a pluralistic perspective. *Governance*, 13(4), 501-522.
- Reigner, H. (2001). Multi-level governance or co-administration? transformation and continuity in french local government. *Policy y Politics*, 29(2), 181-192.
- Reiter, R. (2001). Impacts of decentralization: The french experience in a comparative perspective. *French Politics*, 8(2), 166-189.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Old institutionalisms. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions* (pp. 90-108). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1981). *Control and power in central - local government relations* . Gower: Aldershot.
- Rhodes, R. A. W. (1986). *The national world of local government*. London etc.: Allen y Unwin.



- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond westminster and whitehall :The sub-central governments of britain*. London:
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance :Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham etc.: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1999). *Control and power in central-local government relations*. Ashgate: Aldershot.
- Rhodes, R. A. W., Binder, S. A., y Rockman, B. A. (2006). In Rhodes R. A. W., Binder S. A. and Rockman B. A. (Eds.), *The oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W., y Stoker, G. (2003). *The new management of british local governance*. Basingstoke, UK etc.: Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R. A. W., y Wright, V. (1987). *Tensions in the territorial politics of western europe*. London: Frank Cass.
- Riba, C. (2004). Las políticas educativas locales. In J. Planas i Coll, J. Subirats, C. Riba y X. Bonal (Eds.), *La escuela y la nueva ordenación del territorio* (pp. 105). Barcelona: Octaedro.
- Richard, P. (2000). Le poids économique des communes. *Revue Pouvoirs*, 95, 43-53.
- Rodden, J., Eskeland, G. S., y Litvack, J. I. (2003). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Rodríguez Gutiérrez, F., Rafael Menéndez Fernández, R., y Cadenas Nevado, A. (2005). Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España. *Boletín De La A.G.E*, 39, 177-199.
- Rokkan, S., Flora, P., Kuhnle, S., y Urwin, D. W. (1999). *State formation, nation-building and mass politics in europe :The theory of stein rokkan : Based on his collected works*. Oxford etc.: Oxford University Press.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., y Cheema, S. (1984). *Decentralization in developing countries: A review of recent experiences*. Washington DC: World Bank.
- Rosenau, J. N., y Czempiel, E. O. (1992). *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rothstein, B. (2011). Institutional change. In B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino y International Political Science Association (Eds.), *International encyclopedia of political science* (pp. 221-224). Los Angeles: Sage.
- Rothstein, B. (1998). *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. (2001). Las instituciones políticas: Una visión general. In R. E. Goodin, y H. Klingemann (Eds.), *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Istmo.
- Rury, J. L. (2002). *Education and social change :Themes in the history of american schooling*. Mahwah N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Sadran, P. (2000). Le maire dans le cursus politique: Note sur une singularité française. *Revue Pouvoirs*, 95, 87-101.
- Saiger, A. (1999). Disestablishing local school districts as a remedy for educational inadequacy. *Columbia Law Review*, 99(7), pp. 1830-1870.
- Saiger, A. (2007). School choice and states' duty to support "public" schools. *Boston College Law Review*, 48, 909-969.
- Sanders, E. (2006). Historical institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions* (pp. 39-55). Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, G. (2005). ¿Hacia donde va la ciencia política? *Revista Española De Ciencia Política*, (12), 9-13.
- Sartori, G. (1984). *La política :Lógica y método en las ciencias sociales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G., y Morlino, L. (1994). *La comparación en las ciencias sociales* Alianza.
- Schattschneider, E. E. (1988). *The semisovereign people :A realist's view of democracy in america*. Australia: Wadsworth Thomson Learning.
- Schmidt, V. A. (2011). Institutional theory. In B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino y International Political Science Association (Eds.), *International encyclopedia of political science* (pp. 1187-1199). Los Angeles: Sage.

- Schmidt, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(01).
- See, K. G. (2010). Locally engaged education institutions: Four principles for engaging the urban environment. *Education and Urban Society*, 42(5), 545-571.
- Segal, L., y Jay, J. (1997). The pitfalls of political decentralization and proposals for refomi: The case of new york city public schools. *Public Administration Review*, 57(2), 141-149.
- Serra Martín, A. (2010). Reptes per a la gestió municipal de l'escola bressol. In Diputació de Barcelona (Ed.), *Observatori de polítiques educatives locals. informe 2009* (pp. 27-41)
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior :A study of decision-making processes in administrative organizations* (4th ed.). New York N.Y. etc.: Free Press.
- Síndic de Greuges. (2008). Resolució del síndic de greuges sobre la creació dels espais de benvinguda educativa.
- Singh, J. V., Tucker, D. J., y Meinahard, A. G. (1999). Cambio institucional y dinámica ecológica. In W. W. Powell, y P. DiMaggio (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* México: Fondo de Cultura Econ.
- Skocpol, T., Evans, P. B., y Rueschemeyer, D. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge, etc.: Cambridge University Press.
- Steinmo, S. (2008). What is historical institutionalism?. In D. Della Porta, y M. Keating (Eds.), *Approaches and methodologies in the social sciences :A pluralist perspective* (). Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, S., Thelen, K. A., y Longstreth, F. (1992). *Structuring politics :Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance. *Debating governance :Authority, steering and democracy* (pp. 90). Oxford: Oxford University Press.

- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? a global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15-31.
- Stoker, G. (1995). Intergovernmental relations. *Public Administration*, 73(1), 101-122.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Stoker, G. (2006). Comparative local governance. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions* (pp. 495). Oxford: Oxford University Press.
- Subirats, J. (2002a). *Gobierno local y educación :La importancia del territorio y de la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. (2002b). *Redes, territorios y gobierno: Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació.
- Subirats, J. (2004). Escola i entorn. In X. Bonal, M. À. Essomba y F. Ferrer (Eds.), *Política educativa i igualtat d'oportunitats :Prioritats i propostes* (pp. 159-177). Barcelona: Mediterrània.
- Subirats, J. (2006). *¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?* Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J., y Albaigés, B. (2006). *Educació i comunitat :Reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- Subirats, J., Gallego Calderón, R., y Adelantado, J. (2002). *Veinte años de autonomías en España :Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Subirats, J. (2001). *Educació i govern local :La importància del territori i de la comunitat en el paper de l'escola*. Barcelona: Ceac.
- Subirats, J. (2002). *Gobierno local y educación: La importancia del territorio y de la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J., y Albaigés, B. (2006). *Educació i comunitat: Reflexions a l'entorn del treball integrat dels agents educatius*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

- Sykes, B., y Musterd, S. (2010). Examining neighbourhood and school effects simultaneously: What does the dutch evidence show? *Urban Studies*.48 (7)
- Tam Chao, W. K., y Mansky, C. F. (2008). Cross-level/Ecological inference. In J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier (Eds.), *The oxford handbook of political methodology* (pp. 547-569). Oxford: Oxford University Press.
- Tarrés Vives, M. (2006). Educació. In A. Galán Galán (Ed.), *La descentralització de competències de la generalitat als ens locals de catalunya. volum II. estudis sectorials.* (pp. 49-70). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Thoenig, J. (1996). La décentralisation du pouvoir local. *Annuaire Des Collectivités Locales*, 16(1), 17-31.
- Thoenig, J. (1998). La gestion des services communaux. *Annuaire Des Collectivités Locales*, 18(1), 17-35.
- Thoenig, J. (2005). Territorial administration and political control: Decentralization in france. *Public Administration*, 83(3), 685-708.
- Thoenig, J. (2006a). Territorial institutions. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions* (pp. 281). Oxford: Oxford University Press.
- Thoenig, J. (2006b). Territorial institutions. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions* (pp. 281-303). Oxford: Oxford University Press Inc.
- Thoenig, J., y Crozier, M. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. le cas du système de décision politico-administratif local en france. *Revue Française De Sociologie*, 16(1), 3-32.
- Thompson, J. T. (1976). *Policymaking in american public education a framework for analysis.* New Jersey: Prentice-Hall.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tilly, C. (2004). *Contention and democracy in europe, 1650-2000.* Cambridge: Cambridge University Press.

- Tilly, C., y Blockmans, W. P. (1994). *Cities and the rise of states in europe, a.d. 1000 to 1800*. Boulder Colo. etc.: Westview.
- Tomàs, M. (2002). *Unió europea. el debat sobre l'eficiència i la democràcia local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Tomàs, M. (2003). Tendències i reptes en el govern de les grans ciutats. *Revista Catalana De Sociologia*, (19), 143.
- Trent, J., y Stein, M. (2006). Series editors' preface. In H. Baldersheim, y H. Wollmann (Eds.), *The comparative study of local government and politics: Overview and synthesis* (pp. 1-2). Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Ubasart, G. (2011). *Municipalismo alternativo y popular. ¿Hacia una consolidación de la tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local?* Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Universitat Autònoma de Barcelona. (2005). *Diagnosi del projecte educatiu de ciutat de badalona : Document de síntesi*. Badalona: Ajuntament de Badalona.
- Urfalino, P., Thoenig, J. -, y Lorrain, D. (1989). Does local politics matter ?. débat entre D. lorrain, J.-C. thoenig et P. urfalino. *Politix*, 2(7), 115-123.
- Uzzel, A. L. (2005). No child left behind the dangers of centralized education policy. *Policy Analysis*, 544
- Vallès, J. M., y Brugué, Q. (2001). El gobierno local. In M. Alcántara, y A. Martínez (Eds.), *Política y gobierno en españa* (pp. 267-302). Valencia: Tirant lo Blanch.
- van Zanten, A. (2005). *Les politiques d'éducation* (Que sais-je? ed.). Paris: Presses Universitaires de France.
- van Zanten, A. (2006). La construction des politiques d'éducation. de la centralisation à la délégation au local. In P. Culpepper, P. Hall y B. Palier (Eds.), *La france en mutation. 1980-2005*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and theories. In M. Bemelmans-Videc, R. C. Rist y E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks and sermons. policy instruments and their evaluation* (pp. 21-58). New Jersey: Transaction publishers.
- Verba, S. (2011). A life i political science. *Annual Review of Political Science*, (14), i-xv.

- Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales. pratiques et méthodes*. (Guides Repères ed.). Paris: La decouverte.
- Vilalta, M., Esteller, A., Mas, D., y Vilellas, M. (2008). *La despsa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. exercicis 2004 i 2005*. . Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Voléry, I. (2008). Sociogenèse d'un mode de gouvernance territoriale. le cas d'un contrat éducatif local. *Revue Française De Science Politique*, 58(5), 743-772.
- von Hulst, R., y van Montfort, A. (2007). *Inter-municipal cooperation in europe*. Dordrecht: Springer.
- Welsh, T., y McGinn, F. N. (1999). Decentralization of education: Why, when, what and how? *UNESCO*.
- West, K. (2007). Inter-municipal cooperation in france: Incentives, instrumentality and empty shells. In R. Hulst, y A. Van Monfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in europe* (pp. 67). Dordrecht: Springer.
- Wilson, D. (2005). The united kingdom an increasingly differentiated polity? In B. Denters, y L. E. Rose (Eds.), *Comparing local governance :Trends and developments* (pp. 155-173). Basingstoke etc.: Palgrave Macmillan.
- WILSON, D. (0801). Unravelling control freakery: Redefining central-local government relations [in the UK]. *British Journal of Politics and International Relations*, 5(3), 317-346.
- Wirt, F. M., y Kirst, M. W. (1997). *The political dynamics of american education*. Berkeley, CA: McCutchan Pub. Corp.
- Wollmann, H. (2004). Local government reforms in great britain, sweden, germany and france: Between multi-function and single-purpose organisations. *Local Government Studies*, 30(4), 639-665.
- Wolman, H. (2008). Comparing local government systems across countries: Conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 87-103.

- Wolman, H., y Goldsmith, M. (1990). Local autonomy as a meaningful analytic concept: Comparing local government in the united states and the united kingdom. *Urban Affairs Review*, 26(1), 3-27.
- Wolman, H. (1995). Local government institutions and democratic governance. *Theories of urban politics* (pp. 135-159) Sage.
- Wolman, H., y Goldsmith, M. (1992a). Intergovernmental constraints on urban politics. *Urban politics and policy :A comparative approach* (pp. 69). Oxford: Basil Blackwell.
- Wolman, H., y Goldsmith, M. (1992b). Political theory and urban politics. In H. Wolman, y M. Goldsmith (Eds.), *Urban politics and policy :A comparative approach* (pp. 256-7-22). Oxford etc.: Basil Blackwell.
- Wolman, H., y Goldsmith, M. (1992c). The study of urban politics and policy. In H. Wolman, y M. Goldsmith (Eds.), *Urban politics and policy :A comparative approach* (pp. 256-1-7). Oxford etc.: Basil Blackwell.
- Wolman, H., y Goldsmith, M. (1992d). Urban well-being. In H. Wolman, y M. Goldsmith (Eds.), *Urban politics and policy :A comparative approach*. Oxford: Basil Blackwell.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding intergovernmental relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishers.
- Yesilkagit, K. (2011). Administrative autonomy. In B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino y International Political Science Association (Eds.), *International encyclopedia of political science* (pp. 118-123). Los Angeles: Sage.
- Young, R. (2012). Multilevel governance and public policy in canadian municipalities. *IPSA World Congress 2012. Reshaping Territorial Polities: Role and Functions of Local Government in a Multilevel Governance Scenario*. Madrid.
- Zeigler, L. H., Jennings, M. K., y Peak, G. W. (1974). *Governing american schools. political interaction in local school districts*. Massachusetts: Duxbury press.
- Ziller, J. (2000). Fragmentation/participation; quelle bonne dimension? *Revue Pouvoirs*, 95, 19-31.



Doctorado en Derecho y Ciencia Política

Cotutela internacional

Universitat de Barcelona / IEP-Université de Toulouse 1 Capitole

**INTERDEPENDENCIAS INSTITUCIONALES Y GOBIERNO  
MULTINIVEL: EL CASO DE LOS MUNICIPIOS Y LA  
POLÍTICA EDUCATIVA**

**(Résumé)**

**2013**

Para obtener el título de Doctor

Doctorando: Lluís Medir Tejado

Director: Dr. Jordi Capo Giol (Universitat de Barcelona)

Director: Dr. Jean-Michel Eymeri-Douzans (IEP Toulouse)

## Résumé<sup>1\*</sup>

“La commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune.

La société communale existe donc chez tous les peuples quels que soient leurs usages et leurs lois ; c’est l’homme qui fait les royaumes et crée les républiques ; la commune paraît sortir directement des mains de Dieu. Mais si la commune existe depuis qu’il y a des hommes, la liberté communale est chose rare et fragile. (...)

La commune est composée d’éléments grossiers qui se refusent souvent à l’action du législateur. La difficulté de fonder l’indépendance des communes, au lieu de diminuer à mesure que les nations s’éclairent, augmente avec leurs lumières. Une société très civilisée ne tolère qu’avec peine les essais de la liberté communale ; elle se révolte à la vue de ses nombreux écarts, et désespère du succès avant d’avoir atteint le résultat final de l’expérience.

Parmi toutes les libertés, celle des communes, qui s’établit si difficilement, est aussi la plus exposée aux invasions du pouvoir. Livrées à elles-mêmes, les institutions communales ne sauraient guère lutter contre un gouvernement entreprenant et fort; pour se défendre avec succès, il faut qu’elles aient pris tous leurs développements et qu’elles se soient mêlées aux idées et aux habitudes nationales. Ainsi, tant que la liberté communale n’est pas entrée dans les mœurs, il est facile de la détruire, et elle ne peut entrer dans les mœurs qu’après avoir longtemps subsisté dans les lois.”

*Alexis de Tocqueville*

*De la Démocratie en Amérique, vol.I, chap V. Du système communal en Amérique*

Après avoir observé le système politique américain *in situ*, Tocqueville conclut que la liberté locale, celle des gouvernements locaux, était l’une des principales caractéristiques de la révolution américaine restée immuable. Après son long périple, Tocqueville considéra que les Américains identifiaient liberté de gouvernement local et liberté individuelle ; ainsi donc, la liberté auto-organisationnelle des communes était un reflet du désir de liberté individuelle. En revanche, pendant qu’il observait cette réalité outre-mer, dans la France postrévolutionnaire, les jacobins limitaient le pouvoir des plus de 41000 communes

---

<sup>1\*</sup> Ce résumé est constitué de l’introduction et de la conclusion de la thèse dans leur intégralité ainsi que d’un résumé de la partie analytique.

créées pendant la Révolution à travers un processus d'homogénéisation et de hiérarchisation des structures territoriales de l'Etat.

Le même Tocqueville rappelle que, pendant la Révolution, on assiste à deux mouvements simultanés qui atteignent tous les secteurs sociaux et politiques : l'un à faveur de la liberté, l'autre du despotisme. Ce double mouvement illustre le paradoxe qui, encore aujourd'hui, encadre la configuration institutionnelle des gouvernements locaux en France et dans d'autres pays européens proches dans leur organisation locale : jongler entre une réelle volonté politique d'autogouvernement et une marge de manœuvre limitée. Le vieux débat entre liberté locale et rôle des gouvernements nationaux mis sur la table par Tocqueville, auquel toutes les configurations institutionnelles de distribution territoriale de pouvoir politique prétendent répondre, reste d'actualité.

Les principaux spécialistes des institutions, d'un point de vue historique, présentent ce débat comme la lutte des gouvernements locaux face aux dynamiques des Etats ; cette lutte se cristallise dans la résistance et l'auto-organisation que permet la proximité de ces gouvernements locaux avec le tissu social (Bagnasco et Le Galès, 2000; Le Galès, 2003; Tilly et Blockmans, 1994). Actuellement, le modèle de gouvernance, la gouvernance à plusieurs niveaux pour être précis, vient corroborer que, dans cette lutte, ce sont les gouvernements locaux et les régions qui érodent, à nouveau, les pouvoirs traditionnels des Etats. Dans les études d'*urban politics*, qui se construisent en opposition aux études institutionnelles (Lowndes, 2001), on parle d'éclosion des gouvernements locaux en tant que nouveaux centres prestataires de politiques publiques mais aussi en tant qu'agents disposant de leur propre pouvoir politique d'action, y compris au-delà des cadres institutionnels établis. On observe cette réalité dans la grande majorité des systèmes de gouvernement local européen et, par conséquent, l'analyse exhaustive d'un cas comme le catalan, comparé au cas français, peut constituer le premier pas d'une approche analytique différente.

Les études portant sur l'éclosion politique des gouvernements locaux et les théories du nouveau localisme, s'efforcent de démontrer que les entités locales sont

de plus en plus autonomes, qu'elles se diversifient, se spécialisent, se distinguent les unes des autres... Dès lors, le changement institutionnel connu par les gouvernements locaux s'explique, en grande partie, par leur autonomie locale et par leur propre volonté de changement. Ainsi, les gouvernements locaux créent leurs propres réseaux de collaboration et multiplient leurs contacts dans le secteur privé, à travers des partenariats, pour que les entreprises publiques ou semi-publiques puissent être compétitives au niveau international et puissent attirer plus de citoyens, plus d'investissements; elles rivalisent également entre elles pour offrir davantage de politiques publiques et de plus grande qualité.

La caractérisation politique des gouvernements locaux et l'érosion des États-nations a consolidé l'idée que les gouvernements locaux sont des entités matériellement limitées mais dotées d'une forte volonté politique qui leur permet de dépasser les différents cadres institutionnels établis. En ce sens, des études et des travaux ont également proliféré en matière d'éducation où l'on a constaté une participation de plus en plus marquée des gouvernements locaux (*Observatori de polítiques educatives locals. Informe 20102010*; Albaigés, 2012; Alegre, Collet, et Fundació Jaume Bofill, 2007; Ben Ayed, 2009; Bonal et Albaigés, 2010; Campbell, 2000; Colburn et Horowitz, 2003; Henriot-Van Zanten, 1993; Henriot-Van Zanten, Plaisande, et Sirota, 1993; Legrand, 2004; Pedró i Garcia, 2007; Pelletier, 2009; Plandiura, 2010; Reed-Danahay, 2004; Riba, 2004; See, 2010; Voléry, 2008).

La plupart de ces travaux naissent essentiellement de l'observation minutieuse de cas spécifiques et partent du principe que ces observations peuvent s'appliquer aux autres gouvernements locaux. Ces approches tentent d'expliquer l'éclosion de gouvernements locaux générateurs de politiques éducatives; il s'agirait d'un processus clairement *bottom-up*, où l'État serait relégué dans un second plan dans ce processus de changement et de capacitation institutionnelle.

Ces courants académiques soulignent que les mairies, en tant qu'institution, s'adaptent et sont transformées par des facteurs, externes et internes, qui produisent et encouragent leur évolution. Parmi les principaux facteurs externes de

changement, nous trouvons les facteurs économiques, politiques et sociaux. Premièrement, l'évolution du système capitaliste et des rapports économiques, qui pousse les villes à rivaliser entre elles, provoque une réévaluation des compétences qui oriente le changement institutionnel. Parmi les facteurs politiques externes, l'apparition de l'Union Européenne, exportatrice du principe de subsidiarité et des compétences régionales, est le principal moteur de changement. Finalement, il faut également prendre en compte les nouvelles réalités sociales liées au changement dans le monde du travail et à la mobilité des citoyens. Toutes ces explications partent du principe que l'Etat ou le « centre politique » perd de son pouvoir pour devenir un centre de plus en plus vide (*The hollowing out of the state*, de Rhodes). Dans ce nouveau cadre d'analyses, le pouvoir de l'Etat est de plus en plus questionné, notamment par l'entrée en jeu d'acteurs locaux, de structures sous-étatiques et supranationales qui « siphonnent » les compétences et les capacités des centres de pouvoir.

Parmi les principaux facteurs internes qui expliquent le changement dans les gouvernements locaux, il faut notamment souligner la pression commune qu'exercent les concepts d'autonomie et de subsidiarité dans la configuration politique des gouvernements locaux. Les différentes études soulignent que l'attribution d'une autonomie politique à ces entités multiplie les demandes des citoyens ; la classe politique a, quant à elle, besoin d'offrir une grande variété de politiques publiques.

La dynamique croissante des budgets publics<sup>2</sup> et les intérêts des bureaucrates, locaux mais aussi dans d'autres niveaux territoriaux, sont fondamentaux pour comprendre l'activité des gouvernements locaux.

En revanche, les différentes recherches n'ont pas vraiment donné de pistes pour analyser le changement dans les gouvernements locaux d'un point de vue

---

<sup>2</sup> Il faut resituer cette référence en 2010, année de la fin de cette étude. Aujourd'hui, cet argument n'est plus recevable dans la plupart des Etats européens car les coupes budgétaires y ont été drastiques en raison de la grave crise économique.

systémique, ou d'ensemble, loin des cas particuliers qui permettraient de distinguer et d'examiner les différents facteurs pouvant avoir une influence dans le changement institutionnel. Nous considérons que les facteurs structurels et les dynamiques de pouvoir entre les différents niveaux de pouvoir ont été sous-estimés dans nombre de ces études, ainsi que l'importance déterminante des cadres institutionnels où se déroule l'activité des gouvernements locaux ; il est possible que ceux-ci soient le vrai moteur du changement éducatif. C'est pourquoi, cette thèse s'éloigne du modèle prédominant: elle prétend démontrer que les rapports gouvernements locaux/centre politique en matière d'éducation sont essentiels et déterminants pour les enjeux locaux, et en rien complémentaires et accessoires vis-à-vis des agendas politiques locaux.

Ainsi, la principale problématique de la thèse porte sur le besoin de cibler et d'analyser dans quelle mesure les rapports gouvernements locaux/centre politique sont en réalité le principal facteur explicatif du changement institutionnel. Si l'on part du principe que le changement a déjà eu lieu et que les gouvernements locaux offrent en effet plus de politiques en matière d'éducation et participent davantage à l'éducation au niveau local, la différence réside alors dans les raisons du changement. Pour les courants académiques prédominants, ce changement est autonome ou dépendant du gouvernement local ; à mon avis, il est plutôt une manifestation de la volonté du centre politique, surtout dans un cadre institutionnel aussi dense et complexe que celui de l'éducation.

L'axe principal de mon raisonnement admet que, dans les domaines susceptibles d'accord politique entre les différents niveaux de gouvernement, la capacité des administrations territoriales supérieures est fondamentale –pour ne pas dire déterminante– pour comprendre l'activité réelle des gouvernements locaux. Autrement dit, l'hypothèse centrale de ce travail s'exprime de la façon suivante :

*H: Le changement institutionnel observé dans les gouvernements locaux, et son évolution vers le monde de l'éducation, est le résultat de l'intensité relationnelle avec le "centre politique".*

La confirmation de cette hypothèse centrale permet de décliner une série de propositions que je prétends également démontrer empiriquement au long de cette thèse et qui vont dans le sens de mon hypothèse centrale :

*P1: le cadre institutionnel dans lequel se développent les rapports est déterminant pour la nature et le contenu des compétences obtenues en matière d'éducation.*

*P2: la dépendance au sentier du cadre institutionnel originaire des systèmes éducatifs limite la forme et direction du changement institutionnel.*

*P3: la mise en place de politiques publiques en matière éducative par les communes peut se suivre à partir de leurs rapports intergouvernementaux.*

*P4: les instruments pour la mise en œuvre des rapports caractérisent et limitent la portée du changement institutionnel en fonction de l'acteur prédominant.*

*P5: en matière d'éducation, les acteurs des relations intergouvernementales ne sont politiques mais techniques; les communes connaissant une plus grande capacité institutionnelle ont accès à des possibilités d'évolutions institutionnelles et peuvent acquérir des compétences en matière d'éducation.*

*P6: en matière d'éducation, le centre politique n'est pas neutre dans les relations intergouvernementales et agit en accord avec sa propre logique. Il utilise ainsi une force déterminée, et dans un sens déterminé, sur l'ensemble du système des gouvernements locaux qui prédispose son évolution.*

L'objet de cette étude porte sur le gouvernement local catalan et, en moindre mesure, français. Le cas français est néanmoins un excellent cas comparatif, aussi bien dans la partie théorique qu'empirique : la référence constante au cas français alimente et facilite la compréhension de la problématique énoncée. De plus, les deux systèmes de gouvernement local configurent leurs communes de façon mimétique et isomorphe, de façon à les prédéterminer institutionnellement dans un cadre juridique et politique à peu près équivalent. En outre, les deux systèmes permettent au chercheur de travailler avec un grand nombre de cas, tous soumis aux mêmes normes et aux mêmes règles, dans un cadre de stabilité systémique et

institutionnelle, avec les mêmes compétences de départ. Ainsi donc, l'objet de l'étude de cette thèse sont les gouvernements locaux ; le principal objectif est de comprendre le changement institutionnel observé en eux.

C'est l'analyse des rapports entre les différents niveaux de gouvernement qui permet, ensuite, de valider ou non l'hypothèse centrale. Si je ne suis pas capable d'étudier empiriquement les interdépendances institutionnelles, je ne peux démontrer que ce sont elles, et non un autre facteur, qui déterminent les compétences en matière d'éducation des gouvernements locaux et leur évolution. J'ai pris, comme indicateur principal de ces interdépendances, les conventions signées entre les gouvernements locaux et le *Departament d'Ensenyament* de la *Generalitat* dans le cas catalan, et les *Contrats Educatifs Locaux*, dans le cas français. La raison principale est de considérer comme politique éducative toute activité où le *Departament d'Ensenyament* ou le *Ministère de l'Éducation Nationale* sont des acteurs du processus<sup>3</sup>.

Aussi bien les *convenios* que les contrats sont des instruments politiques qui présentent un double intérêt pour cette thèse. D'une part, on peut les analyser comme des éléments de relation politique à plusieurs niveaux de gouvernement dans la mesure où l'on imagine un processus de négociation entre différentes administrations et un accord sur les objectifs politiques poursuivis par ces deux gouvernements. Par ailleurs, ils représentent la mise en œuvre de décisions politiques sous forme de politiques publiques. Les *convenios* et les contrats, en plus d'instruments politiques de relation, connaissent également une matérialisation sur le terrain sous forme de politiques publiques, autrement dit sous forme de décisions politiques coercitives. C'est pourquoi, je considère que ces instruments ont un impact fondamental sur la capacité institutionnelle des gouvernements locaux : ils indiquent d'une part l'attribution de compétences politiques et économiques mais

---

<sup>3</sup> Ce critère de base permet d'exclure tout un ensemble de politiques qui présentent un contenu de formation mais ne sont pas répertoriées dans les activités de ces deux institutions qui disposent des pleines compétences en matière d'éducation.



représentent, d'autre part, l'obtention de ressources pour agir en matière d'éducation (politiques publiques).

Toujours dans la même approche de mon hypothèse centrale, il faut souligner que cette dernière met en rapport les *interdépendances institutionnelles* avec le *changement institutionnel*. Autrement dit, elle exprime le besoin de trouver un cadre théorique qui serve d'accroche, d'union des deux concepts ; ce cadre n'est autre que celui du néo-institutionnalisme. Ce cadre théorique mêle recherche théorique et empirique pour expliquer le changement à travers l'étude des rythmes et des dynamiques des institutions (Baker, 2006; Freymond, 2010; Lagroye et Offerlé, 2010a; March et Olsen, 1984). En général, le néo-institutionnalisme est un courant qui analyse les institutions comme des processus et des structures qui dépassent les approches juridiques classiques, le systémisme contextualiste d'Easton, le fonctionnalisme de Parsons et le déterminisme marxiste (Lagroye et Offerlé, 2010b). Ce courant est bien synthétisé dans le célèbre adage "*institutions matter*" mais aussi par les fondateurs du néo-institutionnalisme March et Olsen : "*the institutionalism we have considered is neither a theory nor a coherent critique of one. It is simply an argument that the organization of political life makes a difference*" (March et Olsen, 1984) 747.

Le néo-institutionnalisme permet de réaliser une analyse dynamique des institutions, une analyse qui tient compte des facteurs individuels, du contexte ou des structures, pour expliquer le changement social et politique. En revanche, les approximations néo-institutionnalistes ont du mal à aborder le changement et l'évolution mais expliquent très bien la stabilité et la permanence (Cohen, March, et Olsen, 1972; P. Pierson, 2000a). C'est pourquoi ce cadre théorique réduit les possibilités de l'évolution institutionnelle à trois situations : la première explique que le changement se doit à des facteurs exogènes ; la deuxième affirme tout le contraire et assure que le changement est le résultat de facteurs endogènes ; et la troisième possibilité affirme que les institutions sont stables pour la plupart et qu'elles évoluent lentement plus qu'elles ne changent.

Par rapport à tout cela, une récente publication de Lagroye et Offerlé (2010), met en exergue quatre aspects importants dans l'étude des institutions : les différents courants d'analyse, l'apparition (ou création) institutionnelle, la production d'effets (l'institutionnalisation) et la capacité des institutions à altérer les conduites individuelles (Lagroye et Offerlé, 2010a). Cette thèse s'intéresse exclusivement à la production d'effets (les relations intergouvernementale augmentent les compétences en matière d'éducation des communes) et, de façon complémentaire, à la capacité du centre politique à façonner les conduites des gouvernements locaux.

Ainsi donc, il me semble nécessaire de préciser ce que l'on entend par institution pour bien comprendre de quoi il s'agit exactement question puisque *“les institutions en sciences sociales, désignent tous les univers marqués par l'existence de règles, de procédures et d'usages stables pesant sur les croyances, et les comportements des acteurs sociaux. Dans une perspective plus restrictive, la notion peut servir à identifier des “milieux” relativement bien structurés par des règles collectives, des rôles, et des statuts, dont certains prennent la forme de systèmes organisés”* (Nay et Smith, 2002) 2. En ce sens, pour cette étude, lorsque je me réfère au terme institution, je le fais toujours dans son acception la plus structurelle et corporelle. Autrement dit, j'assume ici que les institutions sont tangibles et physiques ; nous avons en l'occurrence : établissements scolaires, gouvernements locaux, politiques publiques, l'Etat français ou le *Departament d'Ensenyament*, voire les *convenios* ou contrats, eux-mêmes considérés comme des institutions. Ainsi, je m'éloigne légèrement des courants plus normatifs qui conçoivent les institutions comme des structures qui élaborent la signification de la politique, donnent de la valeur à des objets et marquent les règles de comportement des individus.

Par conséquent, le néo-institutionnalisme n'est plus qu'un cadre théorique abstrait qui a besoin de plus de concrétion en fonction de la nature de l'objet de l'étude. Ainsi, à partir des courants du néo-institutionnalisme, l'on peut distinguer deux des cadres théoriques spécifiques qui permettent d'opérationnaliser les concepts et de mesurer les indicateurs que j'étudie : les approximations pour les

politiques publiques et les relations intergouvernementales. Ces deux cadres apportent tout le bagage théorique dont nous avons besoin pour répondre à notre hypothèse centrale. Ces deux sous-disciplines des sciences politiques permettent l'utilisation de concepts, d'instruments ainsi que des méthodologies d'analyse bien adaptées à la nature de l'objet étudié.

Par rapport aux relations intergouvernementales, je prends les dimensions du pouvoir et de la configuration institutionnelle. L'analyse du pouvoir dans les relations intergouvernementales met en avant que les interdépendances institutionnelles sont l'expression d'un pouvoir déterminé et d'une source de légitimité déterminée ; ces relations s'opèrent dans un domaine marqué par l'existence de préférences politiques, idéologiques, économiques et juridiques, domaine qui n'est jamais neutre. Quant à la configuration institutionnelle, je m'inspire surtout du modèle de gouvernement multi-niveaux de Hooghe et Marks (Hooghe et Marks, 2003), puisqu'il me permet de rapprocher facteurs institutionnels et politiques afin de comprendre les effets que la configuration institutionnelle produit sur la réalité observée ; j'insiste notamment sur la plus grande flexibilité des rapports institutionnels et leur impact sur la capacité politique (ou autonomie). De fait, l'un des piliers sur lesquels repose le concept de la gouvernance à plusieurs niveaux est la forte interdépendance créée entre les différents niveaux de gouvernement. Face à ce scénario de plus en plus complexe, il est essentiel d'analyser qui prend et comment sont prises les décisions politiques ; il est aussi nécessaire d'approfondir la modélisation de ces interrelations et les effets qu'elles produisent.

Quant aux politiques publiques, je me sers de l'analyse des acteurs, des dynamiques de mises en œuvre et de l'analyse du contenu des décisions. Comme chacun sait, le domaine des politiques publiques est clairement multidisciplinaire et appliqué : il s'agit de l'étude de « l'action des pouvoirs publics en société » (Mény et Toening, 1992). Ainsi ai-je également recours à des études spécifiques traitant de la

politique éducative, qui portent généralement sur l'étude du conflit et du pouvoir dans la distribution des ressources en matière d'éducation :

*"(...) to understand institutional change in education, we have to understand the role of power in society"* (Baker, 2006) 10.

La réponse attendue à l'hypothèse principale est que une *plus grande intensité relationnelle*, amène à un *plus grand changement institutionnel* et à l'augmentation de la capacité éducative. Il est donc nécessaire d'opérationnaliser et de quantifier les formules « plus grande intensité relationnelle » et « plus grand changement institutionnel ». Nous trouvons, dans ces deux variables, deux superlatifs (plus grand/grande) et deux substantifs (intensité et changement). Les adjectifs qualifient en posant une mesure (indéterminée) et les substantifs indiquent l'ampleur ou le degré de force avec laquelle un objet se manifeste (relationnelle et institutionnel, respectivement). Ainsi est-il nécessaire de mesurer empiriquement ces relations. Toute hypothèse implique deux variables et une relation. Par conséquent, la relation croissante qui relie les deux variables ne peut se confirmer que par une analyse empirique de type quantitatif. Il est important de souligner qu'il existe peu d'analyses à caractère empirique sur le changement institutionnel car il s'agit d'un objet difficile à mesurer et à quantifier. L'opérationnalisation des concepts est complexe dans la mesure où elle est difficile à concrétiser, mais aussi parce que les données ne sont pas forcément très accessibles.

L'un des piliers de cette thèse réside justement dans le processus d'obtention et le traitement empirique des chiffres. Le besoin de quantifier les relations intergouvernementales m'a porté au dépouillement des 6323 conventions de collaboration déposées au *Departament d'Ensenyament*, correspondant à la période 1999-2010. Ce processus m'a permis d'obtenir des informations brutes très révélatrices qui ont permis les analyses statistiques postérieures. Par rapport à ce processus, il me semble utile de souligner que les organismes gouvernementaux constituent une source extraordinaire de données dont il ne faut pas hésiter à se

servir. De fait, les chiffres sont généralement accessibles, il suffit d'être déterminé et d'aller les chercher. Ce processus de compilation de chiffres m'a permis de construire pas moins de trois bases de données complémentaires, fort utiles, avec des centaines de variables intégrées de tout type (politiques, économiques, sociodémographiques...). Je me suis servi de cette même méthodologie pour l'étude des contrats éducatifs locaux français, même si le nombre était plus limité. Ici, j'ai passé au crible 200 de ces contrats qui m'ont permis de créer une base de données pour toutes les communes de Haute-Garonne ; dans chacune d'elles j'ai constitué pas moins de 35 variables différentes.

Ces bases de données constituent les premières compilations omni-compréhensives de chiffres portant sur la question des relations intergouvernementales ; elles proposent des variables à la fois politiques (maire, parti politique du maire), sociodémographiques (population, étrangers, population par catégories d'âges...), de politiques publiques (objet de la convention, clauses de mise en œuvre), institutionnelles (structure des propres conventions), en matière d'éducation (résultats scolaires, élèves inscrits par commune, nationalité des élèves, nombre et appartenance des établissements scolaires...). Par conséquent, cette thèse peut également démontrer, et il est important de le souligner, que l'on peut appliquer une même méthodologie dans des cadres institutionnels différents et obtenir des résultats comparables.

Il est vrai que les chiffres du cas français ne nous permettent pas de faire une comparaison très stricte en raison de l'inégalité manifeste de la quantité de données obtenues. En revanche, le cas français est utile car il permet de tester les mêmes hypothèses (simplifiées) dans différents cadres institutionnels. En outre, il présente d'autres aspects tout aussi importants. Il s'agit en premier lieu d'un contre-point parfait du cas catalan puisque les configurations institutionnelles sont extrêmement proches ; ensuite, il permet de vérifier que la méthodologie de compilation et le

traitement de chiffres sont valables pour les deux réalités ; dernier point, on l'utilise comme un instrument de contrôle.

Pour finir, je soulignerai que par rapport à la nature quantitative et globale de ma thèse, il est impossible de réaliser des analyses exhaustives dans certains aspects très concrets. Ainsi, lorsqu'il s'agit de mettre en place les différents mécanismes, les enjeux des différents acteurs et les rapports de pouvoir entre eux, il nous faut utiliser la méthode des analyses qualitatives ou les études de cas. Parvenir à comprendre les dynamiques internes d'un objectif politique, ce que l'on ne voit pas au premier abord, exige une connaissance profonde des stratégies des acteurs impliqués et de la réalité du phénomène que l'on est tenu d'expliquer. On peut difficilement saisir tous ces enjeux lorsque, comme c'est le cas pour cette thèse, l'on traite un très grand nombre d'observations et quand on ne tient compte que de techniques quantitatives. De fait, la définition même d'étude de cas –l'étude intensive d'un (ou plusieurs) cas, ayant pour objectif de comprendre un plus grand ensemble de cas, en illustre parfaitement la finalité.

La complémentarité entre études de cas et techniques quantitatives est indiscutable. En effet, les études de cas permettent au chercheur d'explorer les mécanismes de la cause et d'élaborer des théories, alors que les techniques quantitatives servent essentiellement à explorer, à identifier des effets de cause puis à confirmer ou à réfuter des théories (Anduiza Perea, Crespo, et Méndez Lago, 2009; Lago, 2009; Vigour, 2005). Le seul problème est qu'il est impossible de réaliser les deux à la fois dans des conditions optimales. Je me suis donc incliné pour l'élaboration d'une thèse clairement empirique et quantitative. Cela ne veut pas dire que j'utilise des méthodes statistiques complexes pour trouver des conclusions ou des estimations de probabilité. Ce n'est pas nécessaire. La solidité des chiffres me permet d'abord de réaliser une analyse descriptive et de simple identification de groupe afin de mettre en avant les principaux arguments et d'expliquer les phénomènes observés les plus intéressants. Ce n'est qu'après une profonde description et une analyse basique que j'utilise, dans la dernière partie de ma thèse,

des techniques multi-variantes. En revanche, j'utilise beaucoup de cartes. Comme nous le verrons, la composante territoriale de l'étude est une variable fondamentale qui mérite un traitement spécifique.

Pour répondre à mon hypothèse centrale et approfondir les six propositions qui en découlent, la thèse est structurée en trois grands blocs et huit chapitres. Les trois blocs répondent au besoin d'ordonner des informations différentes qui ont des finalités et des objectifs différents. Le premier grand bloc a pour but d'encadrer la thèse dans le courant des sciences politiques auquel elle appartient, le néo-institutionnalisme, et à situer les gouvernements locaux dans la structure à plusieurs niveaux où ils agissent. Le deuxième bloc s'attache à la description des données catalanes qui constituent le corpus empirique principal de la thèse et qui permet de construire le raisonnement et de répondre aux propositions annoncées. Le troisième bloc correspond à l'analyse des données françaises qui sont utilisées en opposition à la réalité catalane ; on y trouve également un dernier chapitre où une réponse empirique à l'hypothèse centrale est énoncée.

Le premier bloc, intitulé « cadre théorique et tableau d'action » est consacré au cadre théorique et à l'explication de l'espace politico-institutionnel où agissent les gouvernements locaux, surtout en matière d'éducation. Cette première partie est divisée en trois chapitres : « Science politique, éducation et néo-institutionnalisme », « Gouvernements locaux : position relative et gouvernement à plusieurs niveaux » et « Municipalisation éducative en perspective comparée ». Dans ce premier grand bloc, nous révisons les fondamentaux du néo-institutionnalisme et son application spécifique en matière d'éducation. Cette thèse s'inscrit bien dans le courant néo-institutionnel « empirique », ce qui implique une importante gestion de données ainsi qu'un traitement statistique basique. En outre, on fait référence aux approximations à travers les relations intergouvernementales qui expriment très bien les dynamiques de pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement. Je conclus ce premier bloc par une analyse spécifique de l'éducation et des gouvernements locaux dans trois espaces institutionnels distincts : la Catalogne, la

France et les Etats-Unis d'Amérique. Le traitement de ces trois réalités permet de faire apparaître les variables clefs pour l'analyse qui suit.

Le deuxième bloc s'intitule « Interdépendances institutionnelles : portée et nature ». J'y réalise une description minutieuse de la méthodologie utilisée ainsi que des éléments qui déclenchent la signature d'une convention en Catalogne. Le bloc est divisé en trois chapitres : « Les instruments comme indicateur du changement : une méthodologie quantitative », « L'analyse dynamique du changement : la capacitation éducative comme processus de relation » et « Le changement par l'analyse des politiques sur les structures et l'environnement ».

Le premier chapitre de ce deuxième bloc est fondamental pour calibrer correctement le travail statistique et de compilation de données qui posent les descriptions du fonctionnement des interdépendances institutionnelles et la réponse à mon hypothèse centrale. Le deuxième chapitre analyse précisément les principaux éléments déclencheurs de la signature d'une convention ; il s'agit d'une explication détaillée et minutieuse des principales variables qui entrent en jeu pour ces signatures. Le troisième chapitre se charge d'analyser des catégories concrètes de conventions afin d'en illustrer le fonctionnement et les éléments clefs qui en permettent la mise en place. Il est question de nuancer et de confirmer les données apportées et traitées dans le chapitre précédent. Ce bloc apporte bon nombre d'arguments solides qui répondent à la plupart des propositions qui émanent de mon hypothèse centrale.

Le troisième bloc s'intitule « Contrastes et effets des interdépendances institutionnelles ». Ce bloc comprend les deux derniers chapitres de la thèse. Le premier, intitulé « Contrats et *Plans Educatius d'Entorn*: une comparaison des instruments collaboratifs » est consacré à l'analyse du cas français puis est comparé à la politique catalane homologue. Dans ce chapitre, j'ai essayé de reproduire, dans la mesure du possible, le même type d'analyse que pour le cas catalan. Je compare donc les principales propositions, appliquées au cas français. J'ai également établi une comparaison minutieuse des deux programmes qui permet de connaître



parfaitement les différentes dynamiques politiques. Il s'agit d'un chapitre essentiel qui permet de réaffirmer une bonne partie des propositions étudiées. Enfin, le dernier chapitre de la thèse s'intitule « Modélisation et effets des interdépendances institutionnelles en matière d'éducation ». Comme le titre l'indique, j'ai créé dans ce chapitre un index institutionnel de capacité en matière éducative pour chacune des communes catalanes, ce qui nous renseigne sur l'évolution institutionnelle des gouvernements locaux. Ensuite, j'analyse de façon statistique et empirique les éléments déclencheurs du changement institutionnel afin de répondre définitivement à l'hypothèse centrale posée. Ce dernier chapitre applique des modèles de régression multi-variantes qui permettent d'arriver à des conclusions solides sur l'importance des interdépendances et de leur impact sur le changement institutionnel.

Le propos sous-jacent de cette thèse est le suivant : pour comprendre le territoire, autrement dit les différents niveaux de politiques locales, il faut non seulement avoir une vision horizontaliste ou *bottom-up*, mais il est fondamental aussi de comprendre le territoire comme le résultat de rapports de pouvoir verticaux, encore plus puissants. Ces approches d'inspiration structuraliste ont été oubliées ces dernières années et ont été remplacées par des approches plutôt fondées sur des concepts tels que la gouvernance, les réseaux de politiques publiques ou le développement des interdépendances flexibles d'un gouvernement à plusieurs niveaux, qui ont tendance à masquer les puissants rapports de pouvoir toujours existants.

## 1. Science politique et néo-institutionnalisme.

Le lien entre éducation et science politique n'est pas sans poser problème. Ainsi, dans notre domaine, il n'y a pas de section exclusivement dédiée à l'éducation ou à un objet spécifique –mise à part l'analyse des politiques publiques. De plus, aucun corpus théorique qui nous serait propre n'a réellement été consolidé (Jakobi, Martens, et Dieter Wolf, 2010). Contrairement à la sociologie ou aux sciences de l'éducation, la science politique a joué un rôle mineur dans l'application des perspectives analytiques et des instruments méthodologiques propres au domaine de l'éducation : *“Education is still in its infancy in terms of becoming a “policyfield on its own right”* (Jakobi et al., 2010)<sup>4</sup>. Néanmoins, le développement de la question éducative ainsi que sa consolidation progressive en tant qu'objet d'étude ne parviennent pas à se consolider d'un point de vue académique. Pour les politiques éducatives, concrètement, Van Zanten considère qu'il n'existe pas qu'une seule méthode capable d'analyser le changement et l'articulation des différentes branches de l'éducation (Van Zanten, 2005). Pour le cas français, elle cite notamment les analyses sociologiques, historiques, socio-économiques, ainsi que les analyses portant sur les politiques publiques (Van Zanten, 2005). L'analyse des politiques publiques représente ce que l'auteure juge comme étant la « nature » même de la science politique en matière éducative, dans la mesure où elle permet d'analyser le rôle des acteurs mais aussi celui des structures institutionnelles et des interdépendances à des seuils de gestion différents. En ce sens, le débat pour déterminer le niveau de gouvernement devant réguler le système éducatif constitue un réel débat politique –et de configuration institutionnelle– qui n'a cessé de se produire au long de ces deux dernières décennies. Il s'agit d'un débat éminemment institutionnel, portant sur la configuration des structures politico-juridiques et sur les formes de prestation du service éducatif, autrement dit tous des domaines « forts » de la science politique.

Le néo-institutionnalisme s'efforce ainsi d'expliquer pas moins de trois aspects ayant un rapport avec les institutions : comment elles voient le jour et elles

évoluent ; les rapports entre elles et avec les individus ; puis, la capacité des individus et des groupes à être en accord ou en désaccord au sein de ces institutions. Cette thèse se focalise sur les deux premiers éléments. Le néo-institutionnalisme est né en réaction à l'institutionnalisme et au comportementalisme. Par rapport au premier, il questionne son caractère descriptif, normatif et clairement préscientifique. Quant au comportementalisme et au choix rationnel, il réfute son fonctionnalisme et son réductionnisme (March et Olsen, 1984). Le néo-institutionnalisme est donc apparu comme une tentative de récupération des principales vertus du premier institutionnalisme tout en dépassant les limites de l'analyse comportementaliste. Par rapport aux différents courants néo-institutionnels, cette thèse s'inscrit dans l'analyse empirique qui m'a permis de démontrer que les différences de structures engendrent des différences de politiques publiques. Elle m'a permis d'étudier aussi l'impact des caractéristiques structurelles de la configuration institutionnelle du secteur public dans le comportement des acteurs et des gouvernements

Tabla 1.3: Los cuatro institucionalismos y sus principales características.

	Normativo o sociológico	Elección racional	Histórico	Empírico
<b>Objeto de la explicación</b>	Normas y cultura de las instituciones	Comportamiento de los actores racionales	Estructuras y prácticas establecidas	Efectos de las estructuras en los comportamientos
<b>Explicación del comportamiento</b>	Lógica de la adecuación	Cálculo racional	<i>Path dependency</i>	Diferencias observadas
<b>Definición de institución</b>	Marcos y normas culturales	Estructuras de incentivos y oportunidades	Realidades y estructuras macro históricas	Marcos legales y normas culturales
<b>Formación institucional</b>	Acuerdo entre las estructuras de significado y las lógicas de adecuación	Intercambio entre actores	Histórica y mecánica	Se constata su existencia a través de sus efectos
<b>Relaciones individuo - instituciones</b>	Equilibrio entre ambas realidades, con cierto predominio institucional	El individuo orienta la actividad institucional	Autonomía institucional	Las estructuras determinan en buena medida el comportamiento individual

Fuente: elaboración propia a partir de la adaptación de los datos obtenidos en (Peters, 2005a; V. A. Schmidt, 2011; V. A. Schmidt, 2010)

Le sujet du changement est sans doute celui que les analyses néo-institutionnalistes ont le moins bien résolu : March et Olsen semblent avoir assumé que les axes de

recherches sur les institutions, après avoir longtemps porté sur la stabilité, porteront désormais sur leur changement et leur configuration. En ce sens, Goodin (2003) semble identifier trois causes générales de changement : accident, évolution et intention. Concrètement, le néo-institutionnalisme empirique aborde le changement de façon pragmatique : les institutions sont des réalités déjà existantes, leur origine ou leur constitution importent peu (Peters, 2005), dans la mesure où les seules institutions qui peuvent être configurées et reconfigurées sont les institutions formelles (P. Pierson, 2000b)<sup>4</sup>. C'est pourquoi, le néo-institutionnalisme va se focaliser sur les processus d'institutionnalisation<sup>5</sup> et de consolidation des structures.

Tabla 1.4. Los cuatro institucionalismos y el cambio/evolución institucional.

	Normativo o sociológico	Elección racional	Histórico	Empírico
Aproximación al cambio	Estática. Explica la continuidad a través de normas y valores.	Estática. Explica las preferencias en las instituciones.	Estática. Explica la continuidad de las macro estructuras	Dinámica. Explica tanto cambio como estabilidad
Causas principales del cambio	Exógenas a la institución	Exógena a la institución	Exógenas a la institución	Exógenas y endógenas
Explicación del cambio	Institucional endógeno <i>garbage can</i>	Institucionalmente exógeno, pero endógeno a los actores que la dirigen	Institucionalmente endógeno y siguiendo la lógica de la dependencia al camino	Fundamentalmente endógeno (élites políticas)
Tipo de cambio	Incremental (adaptado a las necesidades / posibilidades de la institución)	En función de las preferencias de los individuos	Equilibrio puntuado o incrementalismo	Incremental
Teoría del diseño institucional	Limitada a la propia evolución	Explícita y consciente	Busca en las ideas y normas fundacionales	Explícita y normativa

Fuente: elaboración propia a partir de la adaptación de los datos contenidos en (Peters, 2005a; V. A. Schmidt, 2011; V. A. Schmidt, 2010)

## 2. Gouvernements locaux, position relative et gouvernement multi-niveaux.

Les rapports entre les différents niveaux de gouvernement semblent déterminés par une prise en compte de la complexité des éléments qui peuvent avoir une influence

<sup>4</sup> Cela semble d'une logique implacable puisque la quantification, la mesure et l'analyse empirique des institutions non-formelles semblent beaucoup plus complexes d'un point de vue strictement empirique.

<sup>5</sup> Comprise ici en tant que processus de sédimentation, de "production" de l'institution qui lui permet de se stabiliser et de se situer dans un espace-temps défini.

capitale sur les actions des gouvernements locaux (Laffin, 2009). Ce système, entendu comme un ensemble, est celui qui, au final, établit les paramètres d'action des gouvernements locaux. On classe toujours les modèles français et catalan dans le même ensemble ; le principe de l'autonomie locale est le premier à être analysé pour savoir jusqu'où le gouvernement local est effectivement capable de décider, et si cette décision est vraiment autonome vis-à-vis des autres pouvoirs.

Tabla 2.2: Funciones, autonomía y acceso político de los municipios en Europa del Oeste

	Funciones	Autonomía	Acceso político
Norte	Altas	Alta	Bajo
Sur	Bajas	Bajas	Altas

Fuente: John, Peter, en *Local Governance in Europe*, 2001, pág 28.

Tabla 2.3: Modelos de gobierno local

Political leadership types according to different European local government systems		Types of local government systems according to (vertical) local-central relations (Hesse and Sharpe 1991)			
		Franco type	Anglo type	North-Middle European type	Central-East European type
forms of local government systems according to horizontal power relations (Mouritzen and Svava 2002)	Strong mayor form	political mayor' France, Greece, Italy, Portugal, Spain	executive mayor' England	executive mayor' Germany, Austria	executive mayor' Poland, Hungary
	committee leader form		collegial leader' England	collegial leader' Denmark, Sweden, (Austria)	
	collective form	collegial leader' Belgium	collegial leader' England	collegial leader' Netherlands, Switzerland, (Germany)	collegial leader' Czech Rep.
	council-manager form		ceremonial mayor' Ireland		

Fuente: elaboración propia a partir de (Bäck et al., 2006; Heinel y Hiepas, 2006; Hesse y Sharpe, 1991b; Mouritzen y Svava, 2002; Page y Goldsmith, 1987)

Par rapport à d'autres aspects provenant de ces deux modèles, nous avons constaté un faible nombre de compétences, une grande compétence politique et une très faible compétence fiscale. La configuration de l'ensemble des gouvernements locaux se termine par l'analyse de la « double dépendance » (vis-à-vis des citoyens et de l'Etat) qui marque le quotidien des gouvernements locaux et ébranle le rôle politique et administratif des maires.

Tabla 2.5: Características básicas de la doble dependencia de los gobiernos locales.

Elementos del gobierno local	Dependencias	
	Estado	Ciudadanos
Territorio	Traza los límites y regula su ámbito territorial	Identifica los miembros que le pertenecen
Autonomía política	La delimita mediante leyes y constituciones	Dirige sus demandas y se beneficia de sus servicios y políticas
Poder coercitivo sobre sus ciudadanos	Lo autoriza y habilita mediante leyes	Está sujeto a sus poderes coercitivos
Carácter democrático (políticos y asambleas electas)	Regula sus poderes y procedimientos de elección	Los escoge y participa en la democracia local

*Fuente: Adaptado de Lidström, pág 111 (Lidström, 1998)*

Par ailleurs, l'impact gouvernance à plusieurs niveaux dans les gouvernements locaux étudiés a produit une énorme flexibilité du système. Cela s'est traduit dans le cas français par l'incitation à la coopération et, dans le cas espagnol, à davantage de relations intergouvernementales. Les relations intergouvernementales constituent un cadre théorique qui s'intéresse principalement aux questions de contrôle et à la hiérarchie dans les interdépendances ; ainsi envisage-t-on déjà une perte de pouvoir au sein des Etats, mais pas leur disparition, loin de là. On a traditionnellement classé les relations intergouvernementales selon la dichotomie décentralisation ou délégation (Wollmann, 2004). Néanmoins, dans la plupart des cas, il est impossible de déterminer dans quel cas de figure on se trouve, ni empiriquement, ni même juridiquement. Avec la multiplication des gouvernements multi-niveaux, la dichotomie classique risque de n'être opérationnelle que d'un point de vue théorique. Ainsi, les collaborations entre les gouvernements peuvent également être cataloguées selon la direction et l'intensité des interdépendances administratives. Ainsi, ce chapitre s'achève sur la conceptualisation du binôme compétence-dépendance comme véritable déclencheur du changement institutionnel des gouvernements locaux

### **3. Municipalisation en matière d'éducation : perspective comparée.**

En France et en Catalogne le processus de municipalisation de l'éducation s'est produit par des actions et des politiques étrangères à la configuration institutionnelle mises en œuvre jusque-là. La question de la distribution politico-territoriale est un sujet central et l'apparition de la gouvernance multiple a clairement changé la façon d'articuler les différents niveaux. Les classements des systèmes éducatifs ont toujours tourné autour de deux axes : niveau de dépenses publiques et niveau des compétences, selon des critères légaux et de normes. Dans les deux cas, l'Espagne et la France appartiennent au même groupe : celui des systèmes éducatifs centralisés.

Tabla 3.1: Tipología de los modelos de gobierno educativo

Modelo	Modalidad	Países		
<b>Autónomo</b>	Dualidad de gobierno central/centros escolares	República Checa		
		Holanda		
		Nueva Zelanda		
		Eslovaquia		
<b>Municipal</b>	Papel predominante de los municipios	Finlandia		
		Islandia		
	Con elevada autonomía de los centros	Hungría		
		Polonia		
		Reino Unido		
		Dinamarca		
		Noruega		
		Suecia		
		Corea del Sud		
		<b>Federal</b>	Papel predominante de los estados	Australia
México				
Con intervención significativa de otros niveles	Austria			
	Bélgica			
	Suiza			
	Alemania			
	Estados Unidos			
	Canadá			
	<b>Centralizado</b>		Papel predominante del gobierno central	Grecia
				Luxemburgo
Portugal				
Turquía				
Con intervención significativa de otros niveles		España		
		Irlanda		
		Italia		
		Francia		
		Japón		

Fuente: Peñó 2009.

La centralisation en France s'entend vis-à-vis de l'Etat alors qu'en Catalogne l'éducation dépend majoritairement de la communauté autonome, en l'occurrence la *Generalitat de Catalunya*.

Alors que le cas hispano-catalan est marqué par l'inhibition historique de l'Etat en matière d'éducation, en France c'est bien l'Etat qui est le moteur de l'universalisation

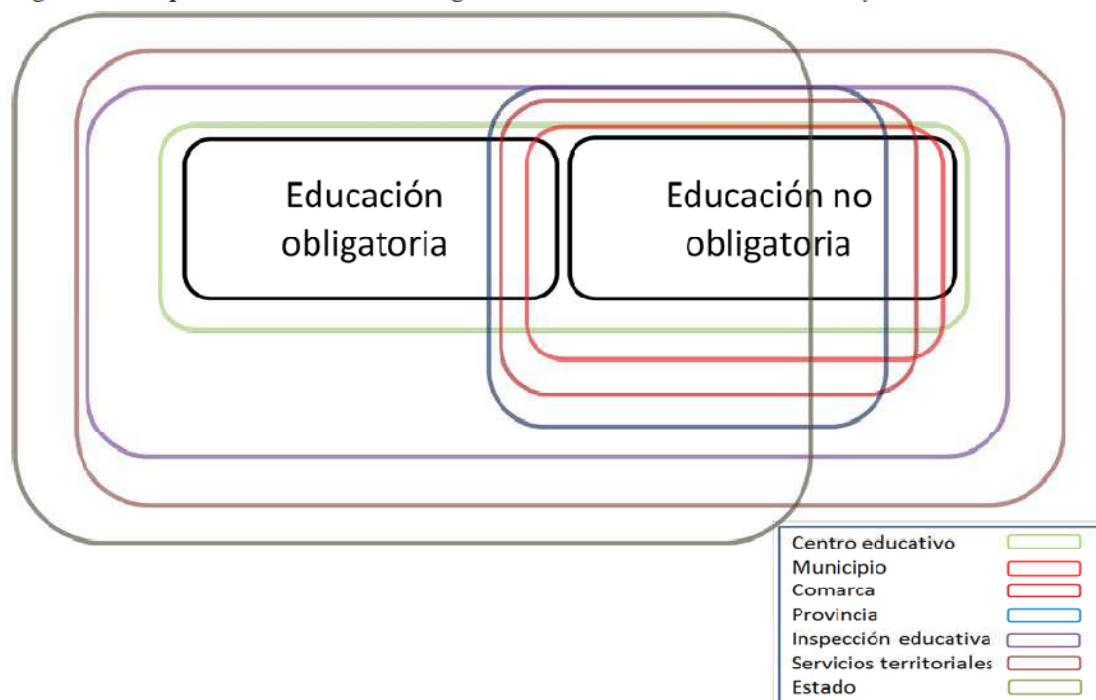


de l'éducation et de l'homogénéisation des citoyens. En revanche, la démocratie espagnole a dessiné un système décentralisé vers les communautés autonomes, en l'absence totale de gouvernements locaux. En France, le système de Jules Ferry, puis de Guizot, sont pratiquement toujours en vigueur aujourd'hui. Néanmoins, le processus de décentralisation initié en 1982 a fait évoluer le système sans toutefois en modifier l'esprit.

Le débat sur la décentralisation de l'éducation inclut des éléments politiques, économiques et de rendement. Pour le cas qui nous intéresse, ce sujet est en totale contradiction avec la configuration institutionnelle existante. Ainsi, plutôt que de décentralisation, je propose comme concept opérationnel de cette thèse, la municipalisation. Elle exprime un phénomène où les unités locales acquièrent, avec une autonomie limitée, des compétences pour intervenir en matière d'éducation.

Malgré sa centralisation, la politique éducative est extrêmement multi-niveaux dans sa mise en œuvre (3.1) et on peut en faire une analyse détaillée qui prouve l'extrême complexité de la gestion de l'éducation (3.2).

Figura 3.1. La pluralidad de niveles de gobierno de la educación en Catalunya.



Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.2: Posesión de la competencia por niveles educativos en Francia y Cataluña<sup>134</sup>.

	FRANCIA				CATALUNYA			
Nivel educativo	Maternelle	École	Collège	Lycée	Guardería	2 ciclo inf.primaria	ESO	Bach.
Edad alumnos	2 a 5	6 a 11	12 a 15	16 a 18	0 a 2	3 a 11	12 a 16	17-18
Competencia	Nivel de gobierno responsable				Nivel de gobierno responsable			
Definición de los programas de formación (currículo)	4	4	4	4	3	4	4	4
Títulos: definición y obtención	x	x	4	4	x	x	4	4
Construcción y mantenimiento de inmuebles	1	1	2	3	1	1	3	3
Adquisición de material pedagógico	1	1	4	4	1	3	3	3
Gestión de los docentes: formación, reclutamiento, remuneración	4	4	4	4	1	3	3	3
Gestión del personal administrativo	1	4	4	3	1	3	3	3
Determinación de la escolarización	1	1	2	4	1	3	3	3
Definición presupuestaria	4	4	4	4	1	3	3	3
Transporte y comedor	1	1	2	3	1	2	2	2
<b>Niveles de gobierno implicados</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>Moda (nivel predominante)</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

Fuente: elaboración propia.

Ainsi, aucun niveau éducatif n'est dispensé d'une collaboration avec d'autres unités de gouvernement. En France comme en Catalogne, cette collaboration ne se traduit pas par une hausse soutenue des dépenses locales en matière d'éducation. En revanche, nous avons observé une hausse des politiques exécutées par le gouvernement municipal, en raison probablement de la mise en place de plus grandes relations intergouvernementales.

Pour finir, ce chapitre se penche sur les cadres institutionnels de France, de Catalogne et des Etats-Unis d'Amérique afin de profiler les principales variables à prendre en compte dans l'analyse empirique qui suit.

Tabla 3.4. Principales variables de análisis institucional comparado USA -Catalunya-Francia.

Variable	Descripción de la variable	School Districts EUA	Capacidad educativa catalana de los gobiernos locales y franceses
Concepto de lo local en educación	Significación desde un punto de vista político del territorio local en materia educativa	Fuente: unidad de decisión política	Débil: mapa territorial y administrativo
Posición constitucional de los gobiernos locales	Peso de los gobiernos locales en los textos constitucional y grado de detalle de la regulación	Fuerte en las constituciones estatales	Alto, pero generalista
Origen institucional de la prestación del servicio educativo	Concepto de diseño institucional de partida, o aproximación histórica al proceso de municipalización educativa	Tradicional (bottom-up)	Deseo político (top-down)
Relaciones entre administraciones	Naturaleza de las relaciones intergubernamentales de los municipios	Básicamente económicas y de resultado. Horizontalidad. Autonomía	Dependencia (jerarquía) y colaboración. Con flictual.
Superposición territorial con otros niveles de gobierno	Administraciones participantes en la prestación del servicio educativo.	Baja (prácticamente inexistente)	Elevada
Ámbitos competenciales del gobierno local en educación	Capacidad legal de actuación de los gobiernos locales	Claros y con un grado elevado de autonomía.	Difuso y complementario de otros niveles.
Autonomía de gestión	Capacidad de gestión de los recursos educativos del territorio	Muy elevada.	Media
Autonomía de decisión	Capacidad de decisión sobre el destino de los recursos educativos del territorio	Muy elevada.	Débil.
Capacidad económica	Origen y capacidad financiera de las unidades locales en materia educativa	En función de los impuestos locales y las compensaciones de los Estados	Débil y dependiente de otras administraciones
Asignación de recursos (económicos y materiales)	Criterio básico de asignación de recursos en política educativa	Autónoma	Criterios universales y de igualdad
Liderazgo institucional	Capacidad del gobierno local de actuar en educación de forma autónoma	Práctica autonomía del "Board".	Dependiente del <i>Department</i> y de la comisión mixta
Dirección del proceso de municipalización	Capacidad de iniciación política de las relaciones para la implementación de políticas públicas	Autónomo	Sometido a jerarquía y autorización
Diversidad institucional interna.	Grado de diferenciación interno de las instituciones educativas de titularidad local	Elevada	Baja
Potencial reproducción de las desigualdades educativas	Efecto de concentración de las desigualdades a partir del diseño general.	Elevada	Baja
Tipo de legitimidad del territorio	El papel del territorio y del entorno en la prestación educativa local	Directa de los ciudadanos (democrática).	Indirecta, administrativa.
Transparencia en la toma de decisiones	Capacidad de control de la actividad de las instituciones educativas locales	Teóricamente elevada	Baja.
Objetivos del gobierno local	Metas de los gobiernos locales en la prestación educativa	Prestar el servicio educativo	Difusos, de colaboración con la administración
Relación con el territorio y el entorno	Grado de imbricación de las instituciones locales educativas con su entorno	Intensa	Indirecta

Fuente: elaboración propia a partir de la adaptación y mejora de Bonal y Albiagés 2010.

#### **4. Les instruments en tant qu'indicateurs du changement. Une méthode quantitative.**

L'ensemble de l'analyse empirique de ma thèse est basé sur les conventions de collaboration –signées sur un pied d'égalité– entre le centre politique et les gouvernements locaux. Ainsi, les bases de la construction empirique de la thèse sont le résultat d'une approche des instruments des politiques publiques. Cette approche me permet de démontrer l'utilité du processus de compilation des données, leur traitement, puis leur analyse.

L'analyse des instruments des politiques publiques est exploitée parallèlement aux exemples de gouvernance. Les changements dans l'exercice du pouvoir ont également eu un effet « collatéral » dans les rapports : les instruments qui étaient auparavant basés sur la hiérarchie sont à présent basés sur l'accord et la négociation. L'importance des instruments vient du fait qu'ils constituent l'élément qui permet que la politique publique (*policy*) déploie ses effets sur la réalité, et le choix des instruments n'est jamais neutre. De plus, on considère que le gouvernement ne disposant pas de ses propres instruments n'est pas un gouvernement autonome. Le classement de *Carrots, Sticks and Sermons* illustre à merveille le rôle du centre politique, qui exerce une intervention indirecte et moins visible, mais très marquée (c'est lui qui dispose toujours du pouvoir de décision en matière d'éducation et la compétence pour imposer les bases de la politique éducative).

Par rapport à la méthodologie, l'une des hypothèses centrales était de construire des instruments analytiques me permettant de tracer l'ensemble du changement institutionnel pour ne pas avoir à travailler avec des échantillons, qui peuvent facilement nous induire en erreur et rendent plus complexe le processus d'élaboration de la base de données. J'ai mis de côté tous les instruments représentant une imposition coercitive de l'établissement –ou de ceux qui proviennent de l'autonomie municipale– pour me focaliser sur les instruments collaboratifs sur un pied d'égalité. Les instruments constituent d'excellents indicateurs du changement dans la mesure où ils permettent d'atteindre deux

objectifs : d'une part, ils permettent de tracer le mouvement d'un secteur de politiques publiques dans le temps (élément dynamique) et, d'autre part, de comparer le volume, l'intensité et le contenu des relations avec les gouvernements locaux et ses effets accumulés (éléments statiques). L'un des grands avantages de l'approche des instruments vient du fait qu'ils permettent des comparaisons faciles dans le temps, les sujets ou les segments des politiques publiques.

L'étude des instruments présente un gros avantage : toute l'activité publique de base légale est formelle et garantit la fiabilité des chiffres dans la mesure où ils proviennent tous d'une administration officielle. Ainsi, la base de données catalane sur laquelle repose ma thèse a été élaborée en passant au crible absolument tous les *convenios* signés entre la *Generalitat* et les gouvernements locaux (uniquement municipaux) de 1999 à 2010. Pour le cas français, nous avons procédé de la même façon avec les Contrats Educatifs Locaux en Haute-Garonne.

Le principal résultat de ce processus a été la codification des thématiques des *convenios* selon le tableau suivant, ainsi que la fusion des chiffres provenant d'autres bases de données.

Tabla 4.5: Libro de códigos establecido para el objeto de los convenios catalanes.

Objeto	Código	Subcódigo	Tema
Creación estructura para la prestación del servicio público educativo	1	12	Creación Oficina Municipal de Escolarización (OME)
		13	Creación Escuela de Música
		14	Creación conservatorio de grado medio o superior de música
		15	Creación Escuela de Arte
		16	Creación de guardería
		17	Creación escuela de danza
		18	Delegación de competencias y transferencia de gestión de centros educativos a los municipios
		19	Creación de centros de formación de adultos y centros de educación especial
		21	Aprobación y desarrollo de Planes Educativos de Entorno (PEE)
		21	Protocolos de corresponsabilización
		23	Programa Qualifica t
		24	Actividades complementarias específicas de ESO (o equivalente) para alumnos con necesidades educativas especiales
		25	Planes de transición al trabajo y acciones para jóvenes desescolarizados o en paro. PQPI
		251	Colaboración en FP y grados medios
		26	Formación de profesorado
		27	Programa Escuelas abiertas y organización actividades extraescolares municipales
28	Financiación de elementos genéricos de refuerzo (monitores media pensión, transporte...)		
29	Atención educativa a la diversidad (incluye cesión de espacios para esta finalidad) y espacios de bienvenida educativa (EBE)		
Creación de condiciones para la mejora educativa	2	291	Formación de adultos
		31	Obras/financiación en centros educativos de competencia municipal
		32	ampliación y/o financiación de plazas en guarderías
		34	ampliación y/o financiación de plazas en escuelas de música
		341	ampliación y/o financiación de plazas en conservatorios de grado medio
		35	ampliación y/o financiación de plazas en escuelas de arte
		36	ampliación de plazas en escuelas de danza
		393	financiación o creación de campos de aprendizaje
		394	financiación oficinas municipales de escolarización (OME)
		395	financiación / ampliación formación de adultos
		39	reconocimiento oficial de títulos y estudios
		37	financiación suplementaria de centros educativos generales
		38	cesión de uso de espacios y medios para servicios educativos
		381	cesión de uso de espacios y medios para formaciones de grado medio
		391	creación de centros de titularidad no municipal (incluye EOI)
		392	cesión de espacios, obras, ampliación de plazas en centros educativos de competencia no municipal, CEIPs
41	cambios de nombre o dirección de centros docentes		
Soporte estructura educativa	3	41	Cese de guardería
		51	Cese de escuela de música o conservatorio
		52	cese de escuela de arte
		53	Otros ceses de actividad
Actuaciones de administración ordinaria	4	54	Otros ceses de actividad
		51	Cese de guardería
		52	Cese de escuela de música o conservatorio
		53	cese de escuela de arte
Cese de actividades	5	54	Otros ceses de actividad
		51	Cese de guardería
		52	Cese de escuela de música o conservatorio
		53	cese de escuela de arte

Fuente: elaboración propia

Le chapitre se ferme sur une étude minutieuse des structures des *convenios* et des contrats qui nous mène à la conclusion suivante : ces contrats ou conventions sont en réalité de véritables contrats d'adhésion.

##### **5. L'analyse dynamique du changement: les compétences municipales en matière d'éducation comme processus de relation.**

Ce chapitre est consacré à une analyse globale essentiellement descriptive des communes catalanes qui ont signé des *convenios*. De façon générale, pour déterminer l'évolution des rapports *Generalitat*/communes au cours de mon étude et afin de bien encadrer le changement qui s'est produit, je me suis servi des éléments suivants. J'ai constaté une distribution inégale de ces contrats avec une surreprésentation des communes les plus peuplées : 47% des contrats sont signés par seulement 10% des communes, qui s'avèrent être donc les plus peuplées. Ces premiers chiffres semblent confirmer que la population et les facteurs institutionnels (être chef-lieu de canton, par exemple) sont décisifs pour signer une convention. En revanche, et plus généralement, même si de plus en plus de communes signent des conventions, celles-ci conservent une concentration structurelle, une distribution relativement inégale des compétences en matière d'éducation, comme le prouve l'analyse de l'index de Gini.



Tabla 5.6: Frecuencias para la construcción del índice Gini para el periodo 99-10 y 947 mun.

xi	ni	Sin	pi	xi*ni	Sxi*ni	qi	pi-qi
0	331	331	34,9524815	0	0	0	34,9524815
1,00	55	386	40,7602957	55	55	0,90430779	39,8559879
2,00	100	486	51,3199578	200	255	4,19269977	47,127258
3,00	80	566	59,7676874	240	495	8,13877014	51,6289173
4,00	61	627	66,2090813	244	739	12,1506084	54,058473
5,00	60	687	72,5448786	300	1039	17,0831963	55,4616822
6,00	26	713	75,2903907	156	1195	19,6481421	55,6422486
7,00	29	742	78,3526927	203	1398	22,9858599	55,3668328
8,00	23	765	80,781415	184	1582	26,0111805	54,7702345
9,00	22	787	83,1045407	198	1780	29,2666886	53,8378521
10,00	10	797	84,1605069	100	1880	30,9108846	53,2496223
11,00	17	814	85,9556494	187	2067	33,9855311	51,9701183
12,00	9	823	86,906019	108	2175	35,7612627	51,1447563
13,00	8	831	87,750792	104	2279	37,4712266	50,2795664
14,00	10	841	88,8067582	140	2419	39,773101	49,0336572
15,00	3	844	89,123548	45	2464	40,5129891	48,6105589
16,00	8	852	89,968321	128	2592	42,61756	47,350761
17,00	6	858	90,6019007	102	2694	44,2946399	46,3072608
18,00	5	863	91,1298838	90	2784	45,7744163	45,3554675
19,00	7	870	91,8690602	133	2917	47,961197	43,9078632
20,00	8	878	92,7138332	160	3077	50,5919106	42,1219226
21,00	3	881	93,030623	63	3140	51,627754	41,402869
22,00	1	882	93,1362196	22	3162	51,9894771	41,1467425
23,00	2	884	93,3474129	46	3208	52,7458073	40,6016056
24,00	2	886	93,5586061	48	3256	53,5350214	40,0235848
25,00	3	889	93,875396	75	3331	54,7681684	39,1072276
26,00	4	893	94,2977825	104	3435	56,4781322	37,8196503
27,00	4	897	94,720169	108	3543	58,2538639	36,4663051
28,00	1	898	94,8257656	28	3571	58,7142387	36,1115268
29,00	3	901	95,1425554	87	3658	60,1446892	34,9978662
30,00	1	902	95,2481521	30	3688	60,637948	34,610204
31,00	3	905	95,5649419	93	3781	62,1670503	33,3978916
32,00	2	907	95,7761352	64	3845	63,2193357	32,5567994
33,00	1	908	95,8817318	33	3878	63,7619204	32,1198114
34,00	3	911	96,1985216	102	3980	65,4390003	30,7595213
35,00	1	912	96,3041183	35	4015	66,0144689	30,2896493
36,00	1	913	96,4097149	36	4051	66,6063795	29,8033354
37,00	2	915	96,6209081	74	4125	67,8230845	28,7978236
38,00	3	918	96,937698	114	4239	69,6974679	27,2402301
40,00	1	919	97,0432946	40	4279	70,3551463	26,6881483
42,00	1	920	97,1488912	42	4321	71,0457086	26,1031826
43,00	3	923	97,4656811	129	4450	73,1667215	24,2989596
47,00	2	925	97,6768743	94	4544	74,7122657	22,9646086
49,00	1	926	97,782471	49	4593	75,5179217	22,2645492
51,00	1	927	97,8880676	51	4644	76,3664617	21,5316059
52,00	2	929	98,0992608	104	4748	78,0664255	20,0328353
54,00	3	932	98,4160507	162	4910	80,730023	17,6860277
56,00	2	934	98,6272439	112	5022	82,5715225	16,0557214
57,00	1	935	98,7328405	57	5079	83,5087142	15,2241263
59,00	1	936	98,8384372	59	5138	84,4787899	14,3596473
61,00	1	937	98,9440338	61	5199	85,4817494	13,4622844
65,00	1	938	99,0496304	65	5264	86,5504768	12,4991536
66,00	1	939	99,155227	66	5330	87,6356462	11,5195809
67,00	1	940	99,2608237	67	5397	88,7372575	10,5235662
69,00	1	941	99,3664203	69	5466	89,8717527	9,49466756
76,00	1	942	99,4720169	76	5542	91,1213417	8,35067523
77,00	1	943	99,5776135	77	5619	92,3873726	7,19024094
78,00	1	944	99,6832101	78	5697	93,6698454	6,01336469
81,00	1	945	99,7888068	81	5778	95,0016442	4,78716256
82,00	1	946	99,8944034	82	5860	96,3498849	3,54451847
222,00	1	947	100	222	6082	100	0
			5404,85744				1973,88079

Índice de Gini 99-10: 0,36520497

Fuente: elaboración propia a partir de BDCONV



Par ailleurs, l'analyse des corrélations des *convenios* avec des variables de structure éducative confirme que ces conventions sont signées selon des critères similaires à d'autres éléments de politique éducative, créant ainsi une dynamique dirigée par la machinerie bureaucratique centrale. Par rapport à la répartition territoriale, les *convenios* en matière d'éducation voient le jour dans des communes peuplées ; si ce n'est pas le cas, d'autres facteurs (institutionnels, « centre régional » ou appartenance à un « secteur urbain fonctionnel non-institutionnalisé ») entrent en compte .

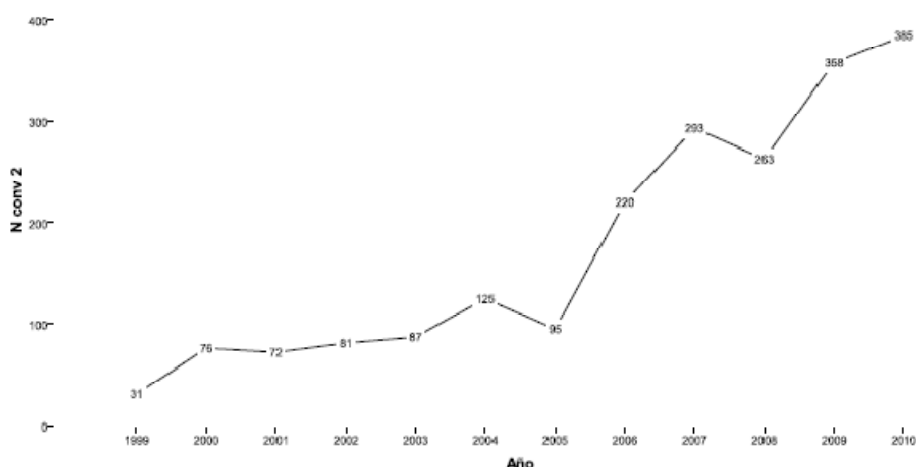
Les relations politiques dessinées par les *convenios* établissent clairement que le centre politique n'intervient que dans les décisions les plus importantes et que ce sont les bureaucrates qui mettent en place ces contrats. Par ailleurs, les variables portant sur la coïncidence de la couleur politique ou bien sur le moment politique des relations ne semblent pas significatives, sauf en période préélectorale pour le centre politique. Elles sont en revanche importantes dans la stabilité d'un parti politique dans une commune. Autrement dit, plus un parti politique est ancré dans une commune, plus il a de chances de souscrire un contrat. En outre, on peut également observer que l'agenda politique est nettement concentré, ce qui encourage la mise en place de patrons de contrôle évidents.

## **6. Le changement à travers l'analyse des politiques de structures et de l'environnement.**

Je me penche à présent sur les politiques de structures éducatives et d'environnement qui ont été mises en œuvre, toujours dans le cas catalan. A mon avis, les structures que les communes doivent viser pour être sûres d'être dotées d'une infrastructure en matière d'éducation sont les crèches et les bureaux municipaux de scolarisation. Par rapport aux crèches, il faut rappeler qu'elles ne sont pas obligatoires ; elles dépendent du gouvernement local et ne sont ni gratuites, ni un service universel. Leur processus de mise en œuvre est divisé en deux grandes périodes politiques : la première va de 1999 à 2003, où le critère semble clairement

lié à des aspects institutionnels et à une certaine volonté de répartition homogène sur le territoire ; alors que pendant la période allant de 2004 à 2010, même si l'on maintient la volonté de déploiement territorial et l'importance des facteurs institutionnels (chef-lieu de canton ou de province), on attache une plus grande importance à la démographie. Le changement institutionnel orchestré par cette politique publique est très net puisque les crèches publiques qui représentaient en 2001 un peu plus d'un tiers des garderies (36,27%) représentent, en 2010, pratiquement 60% du total. Face à cela, les garderies privées ne disparaissent pas, elles se resituent et se repositionnent dans le territoire. Les bureaux municipaux de scolarisation, instrument fondamental à la répartition des élèves dans les établissements municipaux, ne se sont mis en place que dans 64 communes. L'analyse du processus signataire confirme que le changement institutionnel et des compétences municipales en matière d'éducation représenté par les OMES est clairement téléguidé, piloté et exécuté par le *Departament d'Ensenyament* de la *Generalitat*. Par rapport aux *convenios* d'environnement, ou de « création de conditions pour le perfectionnement éducatif », j'aichoisi les deux qui me semblaient les plus représentatifs : les *Planes Educativos de Entorno* et les *Transiciones Escuela-Trabajo*. Ces politiques arrivent en force, surtout à partir de 2004 (GRAFIC).

Gráfico 6.11. Evolución en números absolutos de los convenios tipo 2, 1999-2010.



Fuente: BDCONV

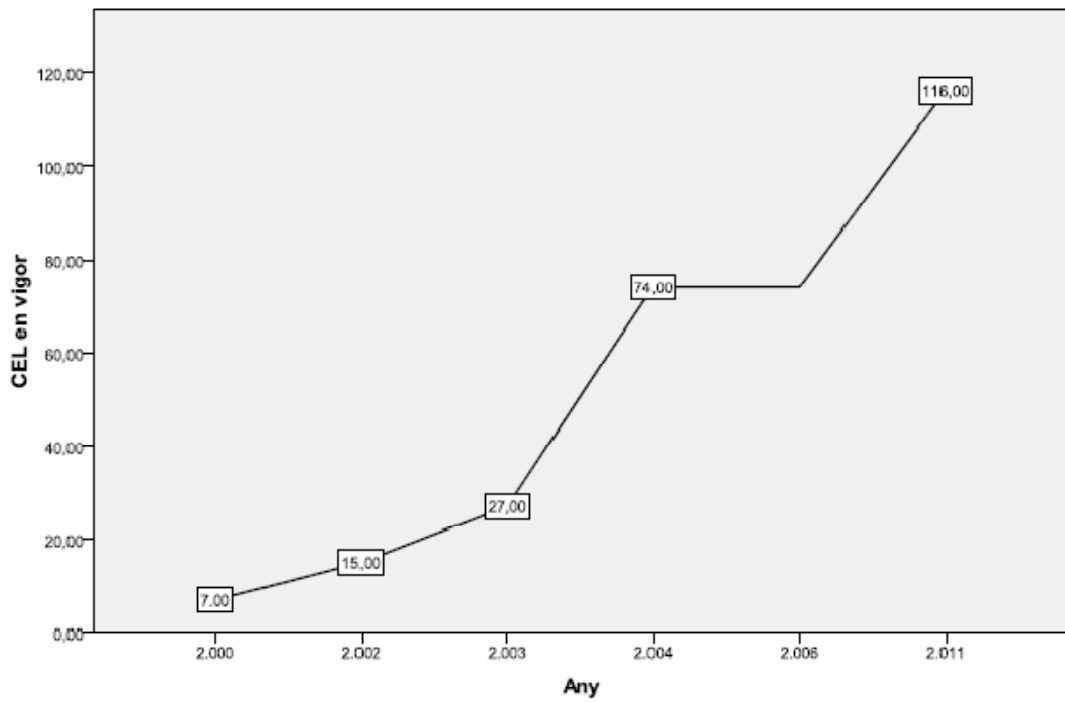
Elles voient le jour pour répondre aux problèmes de type socio-économique : présence d'étrangers et répartition par établissements, résultats scolaires et situations économiques des communes. Ces conventions sont pensées dans la plupart des cas pour une durée déterminée (93,32% des cas) avec un contenu économique prédominant. Les communes qui obtiennent un PEE ont un profil bien déterminé : elles présentent des difficultés graves d'environnement éducatif. Néanmoins, en 6 ans, seules 80 communes ont bénéficié de ces PEE. Les *convenios* de transition école-travail, pour leur part, sont répartis selon des facteurs d'environnement et leur distribution est plus hétérogène que pour les autres *convenios*; un partenariat conséquent avec le secteur privé est ici prévu.

## **7. Les CEL en France et les PEE en Catalogne: une comparaison d'instruments collaboratifs.**

L'analyse de ce chapitre a été réalisée avec la même philosophie et la même méthodologie que pour les Contrats Educatifs Locaux (CEL) signés en Haute-Garonne. L'objectif est de voir s'il existe, quantitativement, des similitudes institutionnelles, politiques ou en matière d'éducation au sein des dynamiques politiques des relations intergouvernementales. Même si l'on a disposé pour ce cas de moins de chiffres, le développement méthodologique est suffisamment solide pour valider la compilation et le traitement des chiffres ainsi que les résultats de l'analyse du changement institutionnel. CEL et PEE sont tout à fait comparables dans la mesure où ce sont des instruments politiques similaires qui poursuivent les mêmes objectifs. Les CEL ont été le premier instrument dirigé par le Ministère de l'Education Nationale pour créer une vraie politique éducative locale ; néanmoins, en 2001 ce ministère n'a plus assumé sa mise en place puisque les CEL sont passés sous la tutelle du Ministère de la Jeunesse. Les CEL mettent en œuvre une dynamique de partenariat de l'Etat avec le territoire local et prétendent générer une dynamique de projets éducatifs personnels et individualisés pour chaque commune. Tous les CEL ont une durée minimum de 3 ans et tout le processus signataire est

dirigé par les services déconcentrés de l'Etat qui jouent un rôle de « contrôle », de fond comme de forme, des conditions. Le nombre de CEL signés a augmenté de façon significative. Minoritaire de 2000 à 2003, on constate une évolution soutenue et importante de 2004 à 2011.

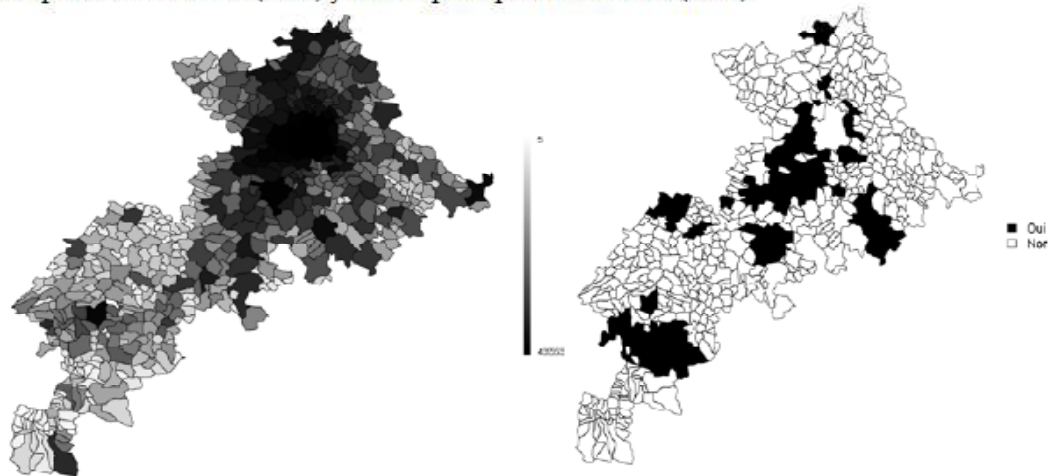
**Gráfico 7.1: evolución de los municipios que tienen un CEL en vigor en Haute Garonne**



*Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de CEL*

En revanche, l'évolution territoriale montre que les communes les plus peuplées accèdent plus facilement à la signature du CEL.

**Mapas 7.5: Población (2010) y municipios que firman CEL (2011)**



*Fuente: BDCEL*

A partir d'une analyse territoriale commune des deux cartes précédentes, on observe que le maintien d'une certaine régularité dans la signature de conventions ou de dispositifs, rend plus simple la signature d'autres types de contrats ainsi que l'obtention de davantage de ressources. Par rapport aux variables de type socio-économique, les analyses statistiques ne nous permettent pas d'observer un comportement clair ; néanmoins, les structures éducatives et institutionnelles sont, elles, déterminantes.

La comparaison des CEL et PEE tourne autour de 15 variables structurelles différentes :

Tabla 7.6: Diferencias similitudes CEL-PEE

	Elementos	CEL	PEE	
			1a fase	2a fase
Estructura	Concepto de lo local en educación	Autónomo	Autónomo	Ejecutivo
	Prestación de la política pública	Local	Local	Local
	Relaciones con el centro político	Tutela	Tutela	Control
	Superposición territorial con otros niveles de gobierno	Alta	Baja	Baja
	Papel del centro político	Impulso	Impulso	Impulso-Control
	Financiación	Estado	Depart.	Depart.
	Liderazgo institucional	Compartido	Gobierno local	Compartido
	Duración	Determinada	Determinada	Determinada
Implementación	Autonomía de gestión	Alta	Alta	Media
	Autonomía de decisión	Alta	Alta	Baja
	Presencia de terceros actores	Alta	Baja	Baja
	Capacidad de moldear la estructura del programa	Alta	Alta	Baja
Efectos	Dirección del proceso de municipalización	gobernanza	gobernanza	administrativa
	Responsabilidad local ( <i>accountability</i> )	Alta	Alta	Media
	Relación con el territorio y el entorno	Alta	Alta	Media

Fuente: elaboración propia

Dans les deux cas nous avons affaire à des instruments flexibles, avec des structures bien adaptées au territoire, qui intègrent une importante dose de concertation et de négociation entre les acteurs. En revanche, les structures intergouvernementales apportent des patrons de contrôle, de tutelle ou d'exclusion : la dépendance vis-à-vis du financement des différentes politiques et la population de la commune (démographie). La distribution territoriale comparée rend compte de la distribution

des ressources éducatives et permet de les analyser en tant qu'instruments de renfort ou de consolidation de positions institutionnelles préalablement acquises plutôt que comme des ressources librement acquises

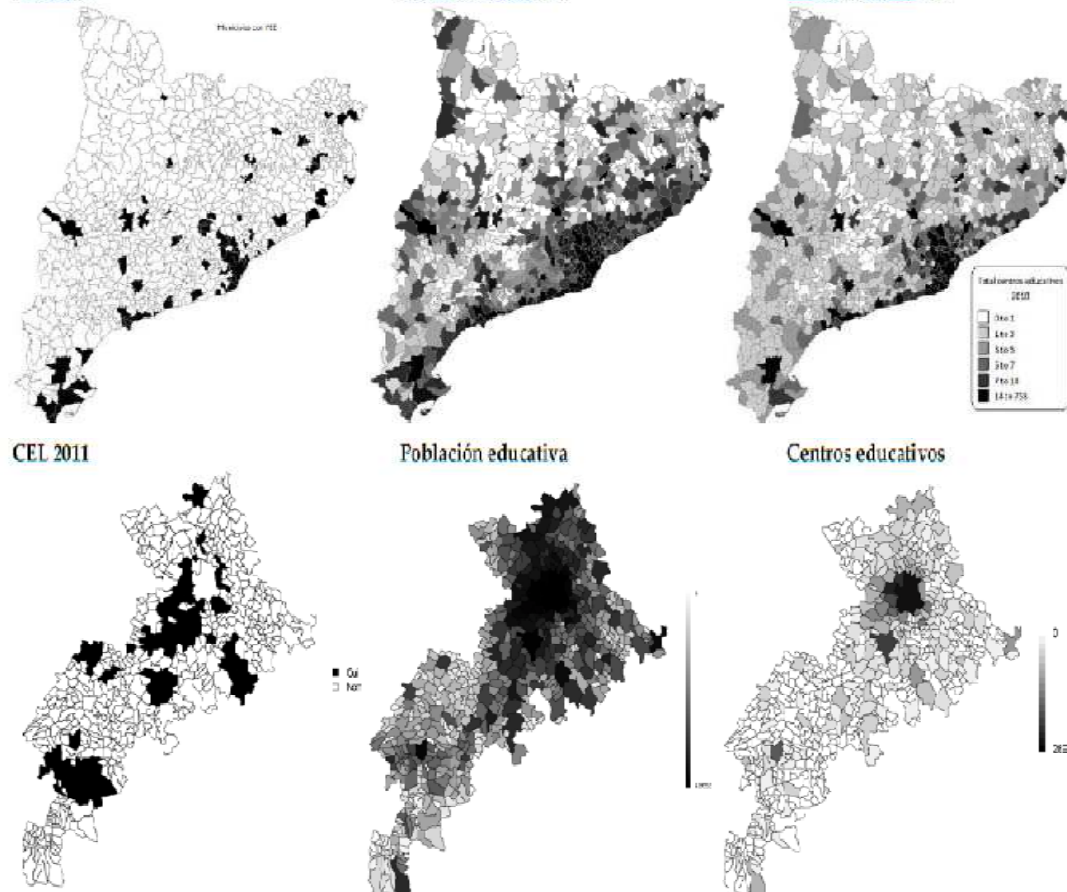
Le tableau suivant illustre l'énorme écart existant entre certaines variables fondamentales entre les CLE et les PEE. Les variables justifient ces différences de la même façon, aussi bien pour les PEE que pour les CEL, et confirment que les gouvernements locaux qui signent ces *convenios* sont des communes qui ont des caractéristiques bien déterminées et que toutes les communes n'ont pas la même possibilité de signer ces *convenios*. D'ailleurs, la cartographie adjointe montre bien les dynamiques de dépendance des dispositifs contractuels par rapport à certaines variables clés comme le nombre de centres éducatifs dans les municipalités et la population. Et la cartographie montre aussi comment ces arguments sont valables des deux cotés des Pyrénées.

Tabla 7.8: Comparación variables clave CEL-PEE

Variables	CEL		PEE	
	Sí	No	Sí	No
Población	++	--	++	--
Paro	+	--	+	-
Renta	+	-	+	-
Instituciones educativas	++	--	++	--
Población en edad escolar	++	--	++	--
Atracción población escolar	++	--	++	--

Fuente: elaboración propia a partir de BDCL y BD2010

Mapas 7.6: Comparación territorial de variables educativas y firma de CEL y PEE por municipio



Le chapitre se termine par une analyse de régression linéaire qui conclut que le nombre d'années pendant lesquelles une commune signe un CEL est essentiel pour comprendre le changement institutionnel en éducation, voire le coefficient de *capacitadeducativa* (0.402, avec une signification .000) qui implique que pour chaque année de duration du CEL il ya en moyenne une augmentation de 0.4 centres éducatifs dans les municipalités de la Haute Garonne.

Tabla 7.9: modelo de regresión CEL e instituciones educativas

Variables Entered/Removed			
Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	capacitadeducativa, revenuXcapita2009, acumulacioCEL, percent_chomeurs <sup>a</sup>	.	Enter

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,597 <sup>a</sup>	,356	,351	1.80013

ANOVA <sup>b</sup>						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	888,336	4	222,084	68,535	,000 <sup>b</sup>
	Residual	1607,268	496	3,240		
	Total	2495,605	500			

Coefficients <sup>a</sup>						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-2,323	,517		-4,491	,000
	acumulacioCEL	,330	,051	,238	6,522	,000
	revenuXcapita2009	,000	,000	,235	6,168	,000
	percent_chomeurs	,108	,041	,100	2,607	,009
	capacitadeducativa	0,402	,342	,450	12,311	,000

## 8. Modélisation et effets des interdépendances institutionnelles en matière d'éducation.

Ce chapitre démontre, à travers une série d'analyses statistiques, que le changement institutionnel a bel et bien eu lieu dans les gouvernements locaux. Dans un premier aparté, nous avons créé un index de municipalisation de l'éducation qui tient compte de certains indicateurs de compétence économique élaborés à partir de données publiques accessibles à tous. L'objectif est de créer un baromètre clair,



transparent et reproductible de la compétence institutionnelle. Dans un deuxième temps, nous avons créé une série de modèles de régression linéaire cherchant à identifier les variables indépendantes le plus en rapport avec le changement institutionnel. Le modèle final dévoile l'impact solide et significatif des *convenios* en tant que moteur du changement institutionnel. Voir *convenios firmados* (avec un coefficient 0.021 et une signification 0.002).

Tabla 8.8: Modelo de regresión lineal de cambio institucional municipal.

OLS	MOD.TOT
Constante	1.031*** (0.202)
Concentración Tripartito %	0.118 (0.077)
Convenios firmados	0.021*** (0.002)
Número de alcaldes	0.013 <sup>-</sup> (0.010)
OME	-0.108 (0.064)
Fragmentación	0.008 (0.004)
PEE	-0.027 (0.050)
% extranjeros 2010	0.005** (0.002)
% parados 2010	0.001 (0.007)
Riqueza personal media	0.120 <sup>-</sup> (0.068)
*** p<0.001 ; ** p<0.01 ; * p<0.05; <sup>-</sup> p>0.1	
R <sup>2</sup>	0.559
sigma	0.321
N	617

Fuente: BDIM

## Conclusion

Il est indéniable que le processus de restructuration du pouvoir de l'Etat a poussé les autres niveaux de gouvernance à devenir des acteurs importants en matière de prestation de politiques publiques. Les vieilles formules de gouvernances centralistes, hiérarchiques, technocratiques et sectorisées sont soumises à de fortes pressions structurelles et réformatrices qui les mènent vers des structures relationnelles plus souples et plus malléables, mais aussi plus puissantes.

Face à la volonté d'autogouvernement des gouvernements locaux et leur croissante intervention en matière d'éducation, on peut facilement oublier l'impact, à différents niveaux, des interdépendances institutionnelles notamment entre les gouvernements locaux et leur centre politique. La problématique de départ de cette thèse repose sur le contrôle qu'exerçait le centre politique sur les gouvernements locaux dans les années 70 et 80, contrôle qui s'est considérablement réduit depuis. Les théories sur le néo-localisme et sur la gouvernance comprennent et expliquent cette évolution notamment par la pression des forces sociales sur les élus locaux, la montée des forces économiques (les changements dans le système capitaliste), et dans une moindre mesure des forces politiques (apparition de l'UE et perte de pouvoir des Etats). En revanche, ces mêmes théories reconnaissent qu'il existe de multiples dépendances entre les gouvernements locaux et leur centre politique respectif.

Au regard de cette interprétation du changement institutionnel, je m'autorise à objecter le résultat principal auquel aboutit ma thèse : l'importance des interdépendances institutionnelles entre centre politique et gouvernements locaux. Les relations intergouvernementales ont un impact positif et solide dans l'augmentation des compétences municipales en matière d'éducation ; ceci a été démontré de façon empirique. L'analyse statistique réalisée prouve que les relations intergouvernementales ont un effet net sur la création de nouvelles structures en

matière d'éducation dans le cas français (chapitre 7) et qu'elles augmentent les compétences institutionnelles en matière d'éducation dans les communes catalanes (chapitre 8). Ainsi donc, la principale preuve empirique, qui valide mon hypothèse centrale de départ, démontre que la capacité relationnelle des gouvernements locaux constitue un indicateur fondamental du changement institutionnel.

En outre, je constate que l'évolution des gouvernements locaux en matière d'éducation, loin d'être hétérogène et atomisée, a suivi un modèle marqué par le centre politique et a été exécuté par blocs politiques (chapitres 4 à 6 et une partie du 7). Si le système des relations intergouvernementales était un système de négociation ouvert et pluriel, on pourrait s'attendre à une certaine irrégularité dans la signature des conventions, à un grand nombre de matières ou à différents rythmes dans les procédures. En revanche, les communes ne signent pas des conventions de façon autonome ou selon une négociation politique. Au contraire, j'ai pu démontrer dans ma thèse que la signature de la convention se produit en fonction de l'objet de la convention ou des caractéristiques des communes (politiques, démographiques, éducatives). En ce sens, les gouvernements locaux sont obligés de suivre une voie tracée en amont par le centre politique, un sentier qu'ils sont invités à prendre et dont ils ne peuvent s'éloigner s'ils souhaitent élargir leurs compétences institutionnelles. Ceci est très net dans le cas catalan. Le cas français prouve aussi très clairement que seules les communes les plus capables d'un point de vue politique (avec une plus grande population, avec un plus grand nombre d'établissements scolaires) obtiennent le plus grand rendement de ces relations.

La réussite d'une relation institutionnelle ne produit pas que les effets espérés. Autrement dit, la signature d'une convention permet non seulement l'augmentation des compétences en matière d'éducation (premier objectif des gouvernements locaux) mais a également des effets « cachés ». De fait, la signature de conventions a deux conséquences capitales pour les gouvernements locaux : l'élargissement des compétences politico-administratives d'une part, mais aussi la mise en place de

dépendances politiques et économiques. Ainsi, les gouvernements locaux peuvent se retrouver dans une compétition entraînant une double logique perverse illustrée à la perfection par le cas des crèches catalanes (chapitre 6) : le centre politique constate le besoin de mettre en œuvre une politique publique, il définit les éléments et les caractéristiques principales, et les distribue sur tout le territoire en fonction de ses propres critères administratifs. Ainsi, le *Departament d'Ensenyament* délègue la responsabilité et la gestion de l'établissement aux gouvernements locaux mais leur impose des conditions élémentaires en matière financière, d'éducation et de prestation de services. De cette façon, le gouvernement local élargit ses compétences en matière d'éducation (il est le titulaire et le responsable de la crèche) mais il finit par être conditionné politiquement et financièrement par une structure qui n'est pas tenue de répondre à ses besoins et qui lui inflige une dépendance extrêmement forte. Les difficultés actuelles des crèches municipales catalanes prouvent bien ce paradoxe des relations intergouvernementales.

En ce sens, les six propositions qui articulent la rédaction de cette thèse apportent les arguments qui permettent de valider finalement mon hypothèse centrale. Ainsi, le premier bloc a pour mission de répondre à P1 et P2.

Le premier chapitre de la thèse ne répond directement à aucune des propositions mais il est essentiel pour poser la théorie de mon objet d'étude. Comme le reconnaissent plusieurs auteurs, la spécificité des Sciences Politiques vis-à-vis de l'éducation est loin d'être évidente. Dans ce premier chapitre, je m'arrête sur l'importance (et le besoin) de nous pencher sur l'éducation dans une perspective institutionnelle par le biais des Sciences Politiques. L'éducation est un domaine d'étude transversal et hétérogène ; par conséquent, poser la problématique autour du changement institutionnel dans l'éducation est un prérequis méthodologique et académique fondamental avant de pouvoir aller plus loin.

Le deuxième chapitre a pour but de situer les gouvernements locaux catalans et français dans leur cadre institutionnel d'action et répond à la P2. En ce sens, je soutiens que dans un cadre institutionnel héritier du modèle napoléonien,

l'autonomie des gouvernements locaux en matière d'éducation est très limitée. En effet, les gouvernements locaux disposent, d'une part, d'une autonomie politique restreinte et, d'autre part, de compétences et de ressources modestes ; de plus, ces gouvernements locaux agissent dans un domaine clairement multi-niveaux. Dans cet espace multi-niveaux, le besoin de mettre en œuvre des relations intergouvernementales augmente, de même que les dynamiques relationnelles qui entraînent davantage de collaboration, de contrôle et de direction entre les différents seuils de gouvernement. Le deuxième chapitre se termine par la conceptualisation du binôme compétence-dépendance qui guide tout le raisonnement postérieur de la thèse. Après avoir analysé la P2, j'en conclus que les gouvernements locaux sont de plus en plus pris dans le paradoxe cité auparavant et que c'est ce paradoxe qui peut déterminer l'évolution institutionnelle.

Le troisième chapitre de ce bloc analyse d'après le cadre institutionnel existant, trois cas, complémentaires mais différents, qui articulent la réponse à la P1 et posent les bases pour déterminer les variables stratégiques de l'étude empirique qui suit. Le chapitre décrit minutieusement la configuration institutionnelle de la politique éducative ainsi que le rôle des gouvernements locaux en France, en Catalogne et aux Etats-Unis d'Amérique. Le chapitre s'arrête sur des aspects historiques et juridiques pour comprendre les détails et les grandes lignes des structures éducatives. Le cas américain apparaît comme le contrepoint parfait aux systèmes catalan et français. Le chapitre se termine par une analyse faite dans la perspective du gouvernement multi-niveaux ainsi que des variables (les plus importantes) croisées entre niveaux de gouvernement (politiques, en matière d'éducation, d'environnement socio-économique...). La conclusion principale met en évidence que si un processus de municipalisation de l'éducation se mettait en place, d'après les conditions du système éducatif et du rôle secondaire des gouvernements locaux, ce processus se ferait par des mécanismes flexibles et adaptés aux nouveaux temps. Ces nouveaux temps, en revanche, n'ont toujours pas changé l'essence du cadre général, qui est resté trop rigide et trop stable et l'empêche de changer vraiment. Ainsi, les relations

intergouvernementales flexibles, comme les *convenios* et les contrats, se dessinent peu à peu comme la voie du changement institutionnel. Cependant, vue la priorité institutionnelle du centre politique, on peut aisément conclure que ce changement est, en partie, orchestré par ce centre politique.

Le deuxième bloc s'attache à l'analyse empirique et descriptive des interdépendances institutionnelles mises en place en Catalogne pendant 12 ans. Il s'agit de donner une réponse aux propositions P3, P4 et P5, autrement dit les propositions qui s'adaptent le mieux à une description empirique et quantitative.

Le premier chapitre explique le détail de la méthode de compilation des chiffres et analyse scrupuleusement la P3. En premier lieu, je réalise une analyse des caractéristiques des instruments de politiques publiques pour ensuite la transmettre à la compilation des chiffres. Il s'agit d'un aspect essentiel puisque nous obtenons les principaux résultats de la création de ces trois bases de données qui alimentent l'analyse empirique. Dresser une analyse quantitative des instruments de politiques publiques est une méthode peu habituelle en raison, d'une part, du lourd investissement en temps qu'elle exige et, d'autre part, à cause d'un accès aux chiffres limité. En effet, le passage au peigne fin et la codification des 6232 *convenios* et des 200 contrats éducatifs locaux sont une tâche, certes utile pour expliquer le changement institutionnel, mais lourde en volume horaire. De plus, cette démarche nécessite un lent processus, et mérite une réflexion approfondie sur la façon de transformer le contenu extrait des conventions en chiffres empiriques comparables et identifiables. A mon avis, l'un des points forts de cette thèse se trouve dans le processus de captation et de mise en relation des chiffres. Les conventions sont envisagées comme des instruments flexibles et malléables qui, malgré leur caractère politique consensuel, « cachent » en réalité le contrôle du centre politique sous des formes plus subtiles. Par conséquent, la P3 confirme que l'acteur dominant dans les conventions est le centre politique et, qu'en réalité, les conventions ne sont pas des accords politiques mais des contrats d'adhésion.

Le cinquième chapitre répond à la P4 et à la P5. Il s'agit d'une analyse descriptive, certes, mais fondamentale dans la mesure où elle me permet d'établir que le facteur déclencheur d'une signature de convention est, en premier lieu, la structure existante en matière d'éducation ; on retrouve ces conventions dans un type de communes bien spécifique, et varient selon le moment et l'objet. Globalement, les communes les plus peuplées, disposant d'une plus grande structure en matière d'éducation, ont plus de possibilités de signer une convention. On s'aperçoit également que l'idéologie du centre politique est essentielle dans deux aspects: le développement et l'intensité des relations (signer plus ou moins de conventions avec des communes différentes) et dans l'objet même de la convention. En Catalogne, néanmoins, les ressources éducatives sont distribuées de façon linéaire en fonction des variables éducatives ; la carte des conventions n'échappe pas à cette dynamique. Les variables qui mesurent les coïncidences politiques entre niveaux de gouvernements ne sont pas parlantes ; il en va de même pour le moment de la signature de la convention (période pré ou postélectorale ou mi-mandat). Il est vrai, en revanche, que le centre politique se comporte de façon préméditée –il accélère le rythme des signatures en période pré-électorale– ce qui confirme sa position de force dans ses rapports. Par ailleurs, les communes dont les gouvernements et les maires sont les plus stables, ont tendance à signer davantage de conventions que le reste de communes. Pour finir, ce chapitre analyse la distribution des conventions dans une perspective économique et d'agenda politique. Ces approches semblent dessiner assez nettement un modèle de dépendance et de contrôle économique sur les communes de la part du *Departament d'Ensenyament* ainsi qu'un contrôle de l'agenda de ces relations qui varie selon les intérêts dudit *Departament*. L'étude du cas français va en ce même sens.

Le sixième chapitre a pour mission de répondre à la P5. L'analyse minutieuse de certaines politiques catalanes prouve que chacune d'entre elles est pensée pour répondre à un problème public spécifique –compris comme tel depuis le centre politique. Je mets le doigt sur les problèmes suscités par les politiques de création de

structures municipales en matière d'éducation (crèches) et les effets qu'elles produisent (déplacement des jardins d'enfants privés et augmentation du secteur de l'éducation publique) lorsque les interdépendances ne sont pas le fruit d'un accord mais d'une directive du centre politique. Je démontre également que les *Planes Educativos de Entorno* se mettent en place dans un nombre de communes restreint et bien spécifiques, ce qui entraîne un contrôle progressif des politiques mises en place par les gouvernements locaux à travers un contrôle de leur budget.

Finalement, les deux derniers chapitres du premier bloc répondent à P6 et à l'hypothèse centrale de la thèse.

Le chapitre 7 s'efforce de comparer les analyses effectuées dans le cas catalan à l'échelle réduite que permettent les chiffres français. Ce chapitre constate que l'action du centre politique respectif n'est pas neutre et que, malgré la différence dans la façon de mettre en œuvre les conventions, seules quelques communes peuvent y avoir accès. En effet, les différences dans la signature des conventions ne change pas le résultat : les facteurs démographiques et structurels en matière d'éducation sont fondamentaux. En comparant les contrats éducatifs locaux aux *Plans Educatius d'Entorn* catalans, je démontre, au moyen d'indicateurs clefs, que c'est le profil du programme élaboré par le centre politique qui détermine quelles communes peuvent, ou non, y adhérer. Finalement, dans le chapitre 7, j'utilise la méthode de l'analyse de régression pour expliquer le changement institutionnel et je démontre que le fait d'avoir un contrat éducatif local de longue date a un effet net et évident dans la possibilité d'obtenir plus de compétences en matière d'éducation ; en d'autres termes, dans le cas français, les interdépendances institutionnelles augmentent les compétences en matière d'éducation.

Le chapitre 8 est exclusivement consacré à démontrer empiriquement le changement institutionnel formulé dans mon hypothèse centrale, ainsi que son orientation. Dans un premier temps, j'ai créé un index mesurant les compétences en matière d'éducation de chacune des 947 communes catalanes. Ensuite, j'ai obtenu



une série de modèles de régression linéaire où l'indice de compétence institutionnelle est la variable dépendante, de façon à étudier les variables qui nous intéressent le plus. Ce dernier chapitre confirme l'hypothèse de travail selon laquelle les interdépendances constituent la variable qui marque la probabilité de changement la plus importante.

L'étude des interdépendances institutionnelles est importante car elles représentent le moteur du changement rencontré par les gouvernements locaux en matière d'éducation. Le cas de l'éducation au niveau local est, en ce sens, paradigmatique. La puissance du cadre institutionnel éducatif est tel qu'il ne permet pas aux gouvernements locaux de gagner des compétences de façon autonome ; au contraire, ce sont les interdépendances qui décident des nouvelles compétences qu'ils pourraient obtenir. Cette tâche n'est pas de tout repos puisque la capacité relationnelle et la construction d'interdépendances institutionnelles n'est pas libre. Les conditions requises pour la signature d'une convention sont bien sûr dictées par le centre politique. Le cadre institutionnel en matière d'éducation est si puissant qu'il « pervertit » ou adapte les décisions politiques, non pas en fonction des structures locales, mais de critères administratifs imprégnés par la culture organisatrice et fonctionnelle des machineries bureaucratiques respectives.

L'argument présenté s'applique au cadre éducatif mais a besoin d'être testé dans d'autres domaines bien différents, dans des espaces politiques différenciés et à des moments divers pour être pleinement valable. Il serait intéressant de déterminer dans quels domaines cette théorie pourrait être confirmée ou réfutée ; dans quels domaines elle aurait une capacité explicative et dans quels domaines elle serait totalement inapplicable. Il faut aussi approfondir ce cas d'étude car nous avons analysé 12 années prospères d'un point de vue économique et financier. Analyser le comportement de ces relations intergouvernementales et ses effets en période de crise peut réfuter ou confirmer certaines des analyses faites ici. On peut également

questionner l'éloignement, la distance par rapport au terrain, à « ce qui se passe en réalité », mais cet aspect n'était pas l'objectif de ce travail. J'ai considéré qu'il fallait d'abord saisir le fonctionnement de l'ensemble du système pour ensuite analyser l'usage et les pratiques réelles au sein des communes. Une analyse détaillée serait plus riche et aurait une plus grande capacité de généralisation si elle tenait compte des conditions réelles imposées par la structure.

On ne peut prédire le moment du changement institutionnel; on peut en revanche prévoir sa cause ou son orientation, en fonction de certaines variables qui nous paraissent importantes. Une analyse méticuleuse de la conduite intergouvernementale apporte des « symptômes d'alarme » qui annoncent un processus de changement institutionnel. Pour détourner l'analogie, si Bourdieu affirmait que les classes dominées ne parlent pas mais "sont parlées", il n'est pas insensé d'affirmer que les gouvernements locaux ne gouvernent pas en matière d'éducation mais sont gouvernés (par les centres politiques respectifs). Etudier la forme dont ils sont gouvernés, même s'ils sont flexibles et malléables, apporte des éléments de réflexion, dans l'étude des gouvernements locaux, qui avaient été oubliés.

Le processus d'institutionnalisation étudié montre empiriquement que le changement est dirigé par les centres politiques respectifs. Dans ce cadre d'interdépendances inégales, les gouvernements locaux sont poussés à agir, à acquérir des compétences en matière d'éducation, ce qui les assujettit d'un point de vue politique et économique. Pour reprendre la citation de Tocqueville du début de cette thèse, il est clair que la liberté locale aujourd'hui *"est aussi la plus exposée aux invasions du pouvoir"*. Par conséquent, la seule possibilité de se défendre pour ces libertés locales est qu' *"elles aient pris tous leurs développements et qu'elles se soient mêlées aux idées et aux habitudes nationales"*. Cette thèse confirme qu'en matière d'éducation, les gouvernements locaux n'ont pas encore réussi à changer leur façon

d'appréhender la politique éducative. Dans ce contexte, l'acquisition de compétences, aujourd'hui, peut devenir un retrait de ces mêmes compétences, demain. Laisser aux mains des relations intergouvernementales la possibilité d'acquérir les compétences des communes en matière d'éducation, sans rien changer dans les structures, implique laisser les gouvernements locaux à la merci du centre politique : *“Ainsi, tant que la liberté communale n'est pas entrée dans les mœurs, il est facile de la détruire, et elle ne peut entrer dans les mœurs qu'après avoir longtemps subsisté dans les lois”*.