

CARLOTA REGO\_(carlota.rego@rai.usc.es)\_Universidade de Santiago de Compostela, Galicia-España

# A influencia da pertenza á Unión Europea nas entidades locais das provincias galegas do interior: estudo sobre a gobernanza multi-nivel na Unión Europea nas capitais de provincia e nas deputacións de Lugo e Ourense



La influencia de la pertenencia a la Unión Europea en las entidades locales de las provincias gallegas del interior: estudio sobre la gobernanza multinivel en la Unión Europea en las capitales de provincia y en las diputaciones de Lugo y Orense

*The Influence of the European Union Membership on Galician Inland Provinces: a Study on EU Multi-level Governance in the Capitals and Mesogovernment of Lugo and Ourense*

**& Resumo:** Este estudo de casos é un traballo exploratorio sobre gobernanza multi-nivel na Unión Europea desde unha perspectiva top-down, xerado en resposta a unha demanda na disciplina. Analízase se a pertenza á UE das entidades galegas do interior ten algunha influencia sobre elas e de que tipo de influencia se trata. Cinco tipos de cambios son analizados: 1. Cambios nas estruturas administrativas, 2. Cambios nos actores, 3. Cambios na política local, 4. Cambios nos orzamentos, 5. Cambios lexislativos.

Utilízanse datos dispoñibles na rede e en arquivos de distinta índole, entrevistas persoais en profundidade, entrevistas telefónicas, e cuestionarios en liña. Atopáronse signos de que a pertenza á UE inflúe en todas as variables descritas, salvo na referente á política local. Este estudo preliminar indica que a pertenza á UE inflúe nas entidades locais galegas do interior en varios sentidos, sendo aplicables tanto a aproximación teórica da gobernanza multi-nivel como a europeanización. Preténdese inspirar a realización de estudos que completen ou melloren o presente.

**& Palabras clave:** gobernanza multinivel, Unión Europea, Galicia, Lugo, Ourense, mesogoberno

**& Resumen:** Este estudio de casos es un trabajo exploratorio sobre gobernanza multi-nivel en la Unión Europea desde una perspectiva top-down, generado en respuesta a una demanda en la disciplina. Se analiza si la pertenencia a la UE de las entidades gallegas del interior tiene alguna influencia sobre ellas y de qué tipo de influencia se trata. Cinco tipos de cambios son analizados: 1. Cambios en las estructuras administrativas, 2. Cambios en los actores, 3. Cambios en la política local, 4. Cambios en los presupuestos, 5. Cambios legislativos. Se utilizan datos disponibles en la red y en archivos de distinta índole, entrevistas personales en profundidad, entrevistas telefónicas y cuestionarios en línea. Se encontraron signos de que la pertenencia a la UE influye en todas las variables descritas, salvo en la referente a la política local. Este estudio preliminar indica que la pertenencia a la UE influye en las entidades locales gallegas del interior en varios sentidos, siendo aplicables tanto la aproximación teórica de la gobernanza multi-nivel como la europeanización. Se pretende inspirar la realización de estudios que completen o mejoren el presente.

**& Palabras clave:** gobernanza multinivel, Unión Europea, Galicia, Lugo, Ourense, mesogoberno.

**& Abstract:** This case study is an exploratory work on multi-level governance in the EU from a top-down perspective. It has been produced in response to a demand in the discipline. It explores whether the EU membership influences institutions within the Galician provinces and seeks to determine which kind of influence it is. Five types of changes will be analyzed: 1. Changes in administrative structures, 2. Changes in actors, 3. Changes in local politics, 4. Budgetary changes, 5. Legislative changes. For these purposes, a variety of documents have been carefully analyzed. We also have conducted qualitative interviews with key stakeholders. We found signs of influence of the EU membership in all variables except for the one that refers to local politics. Thus, preliminary study indicates that EU membership influences Galician local provincial entities in various areas, under the multi-level governance approach and Europeanization theories. These research findings are intended to promote and, hopefully, be of some use for future studies

**& Key words:** multi-level governance, European Union, Galicia, Lugo, Ourense, mesogovernment

## 1. INTRODUCCIÓN

Este traballo estuda se a pertenza á Unión Europea (UE) inflúe nas entidades locais galegas do interior, que tipo de cambios provoca esa influencia de acordo coas teorías da gobernanza multi-nivel e a europeización.

De maneira habitual, trátase a europeización como variable dependente<sup>1</sup>, principalmente, como o resultado de procesos de integración. Porén, recentemente estase a pasar dunha perspectiva *bottom-up* a unha *top-down*, na que a pertenza á UE é variable independente.

Considérase que este tipo de investigacións son “desesperadamente necesarias” para comprender a importancia de Europa e obter unha imaxe máis representativa e completa da UE mediante o estudo dos procesos de retroalimentación entre os distintos niveis de gobernanza europea, nacional e sub-nacional (Börzel e Risse, 2009: 1)<sup>2</sup>.

Ademais, a realización deste traballo inspírase na necesidade de precisar os conceptos e o encadre teórico da gobernanza. Finalmente, estes estudos tamén poden contribuír a identificar as consecuencias, ameazas e oportunidades da europeización e da gobernanza en contornos multi-nivel para as entidades galegas.

Deste xeito, o obxectivo é coñecer se a pertenza das entidades locais galegas do interior inflúe nestas entidades segundo os postulados da aproximación teórica da gobernanza multi-nivel.

## 2. MARCO TEÓRICO

A aproximación teórica da gobernanza multi-nivel xorde no eido dos Estudos Europeos, encadrándose, para algúns, nas teorías da integración europea, como unha derivación neofuncionalista e relacionándose co federalismo e cos florecentes estudos das rexións na UE. Trátase tamén dunha corrente puxante nas Relacións Internacionais, debido á súa utilidade para explicar as interaccións a varios niveis entre actores de distinta natureza que se relacionan con rapidez e complexidade nun mundo cada vez máis globalizado no que “o local” reivindica o seu espazo.

Por outra banda, a investigación parte da aproximación teórica da europeización, tamén relacionada coas teorías da integración. Tanto a gobernanza multi-nivel como a europeización, forman parte do corpo teórico da gobernanza.

### 2.1. Orixe dos conceptos de gobernanza e gobernanza multi-nivel

Tradicionalmente, o termo “gobernanza” utilizábase no mundo anglosaxón para referirse á xestión dos asuntos públicos nun país determinado. Durante a crise de gobernabilidade iniciada tras maio de 1968, as escolas de administración pública procuraron solucións para a teoría da sobrecarga como resposta á alude de demandas diversas da cidadanía dos países desenvolvidos e á incapacidade do Estado para resolvelas (Rojo, 2009: 9).

En 1972, Cleveland usou por primeira vez o termo “gobernanza” para referirse á administración pública nun novo sentido, expoñendo que o que a xente quería era “menos goberno e máis gobernanza” (Frederickson, 2004: 2). Xa nos oitenta, seguindo esta liña, o termo “gobernanza corporativa” púxose en voga no sector privado e tamén foi utilizado polo Banco Mundial para falar de “boa gobernanza”, ligándose aos conceptos de calidade democrática e desenvolvemento (World Bank, 1989: xii).

Desde principios dos noventa, a literatura sobre gobernanza experimentou un incremento notable<sup>3</sup> e emerxeron termos como “gobernanza en rede”, “gobernanza global” ou “gobernanza multi-nivel”. Marks introduce a gobernanza multi-nivel por primeira vez, no

eido da UE, intentando explicar como a política estrutural europea influía de maneiras nunca vistas nos estados membros e nas rexións europeas.

## 2.2. Definición de gobernanza

As definicións de gobernanza adoitan describir o termo como unha rede ou articularse en torno a principios, como no caso da Comisión Europea<sup>4</sup>. En xeral, Rhodes (1996: 653) identifica seis usos do termo:

- O estado mínimo
- Gobernanza corporativa
- Nova Xestión Pública
- Boa gobernanza
- Un sistema socio-cibernético
- Redes auto-organizadas

Desde aquí se propón definir a **gobernanza** como unha nova forma de gobernar que consiste en que goberno ou o Estado central toma decisións e elabora políticas públicas mediante a incorporación de diversos actores públicos e privados interesados no proceso decisional ou que dispoñen de coñecementos específicos que o goberno precisa sobre unha área a ordenar. Deste xeito, fórmase unha rede de actores interdependentes que interactúan entre si xestionados polo Estado ou goberno. Esta concepción dista das explicacións tradicionais dos procesos de políticas públicas nas que o único actor significativo era o Estado central ou o goberno.

Así entendida, as características da gobernanza son:

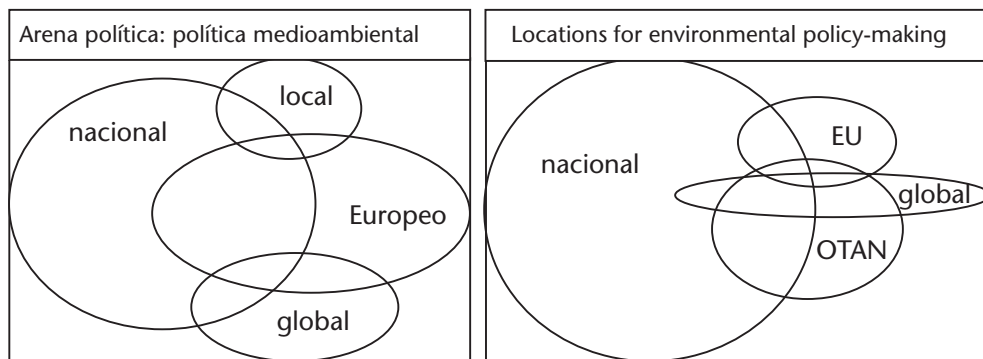
- 1) Interdependencia entre organizacións (actores públicos, privados e voluntarios)
- 2) Interaccións continuas entre membros da rede, causadas pola necesidade de intercambio de recursos e de negociar propósitos compartidos.
- 3) Interaccións semellantes a un xogo, baseadas na confianza e reguladas por regras negociadas e acordadas polos participantes na rede.
- 4) Un grao significativo de autonomía fronte ao Estado (Rhodes, 1996: 660).

## 2.3. Definición de gobernanza multi-nivel

A primeira definición de gobernanza multi-nivel foi proposta por Marks (1993: 392) e ampliada xunto con Hooghe en 1994<sup>5</sup>. Entre outras moitas<sup>6</sup>, cabe destacar a publicada no Libro Branco do Comité das Rexións<sup>7</sup>, na que se subliña a idea da coordinación (Morata, 2011: 38).

No presente traballo, propónse definir a **gobernanza multi-nivel** como a aproximación teórica<sup>8</sup> que describe os sistemas nos que as interaccións entre actores de distinta natureza se levan a cabo en distintos niveis, atravesando e esvaecendo as barreiras entre o nacional e o internacional; entre o local, o sub-estatal, o estatal e o supranacional; e entre o público e o privado, de xeito que se establece unha rede de soberanías compartidas, ou disputadas, entre distintas institucións a diferentes niveis que, á súa vez, reciben *inputs* de políticas públicas de diferentes actores e deciden e xestionan os *outputs* xunto con diversidade de actores que intentan influenciar o proceso (ou que as institucións consideran que deberían ser incorporadas a el para facelo factible ou outorgarlle lexitimidade) e que, ademais, teñen distintos papeis segundo a arena política sobre a que se estea a tratar (Véxase GRÁFICO 1).

**Gráfico 1. Diferente configuración das arenas políticas**



**Fuente:** Reprodución dos gráficos 4.3 e 4.4. (Wallace, 2010: 91)

Na UE, a distribución horizontal describe a diferenza entre distintas institucións a nivel europeo. A división vertical, divide o poder en distintas instancias segundo a unidade territorial coa que se corresponden: supranacional, nacional (ou estatal), rexional, local. As referencias á terceira división (á transgresión da barreira público/privado) adoitan aparecer como *partnership*, *lobby*, *democracia participativa* ou distintas formas de *gobernanza*.

De acordo coa aproximación da gobernanza multi-nivel, as características da gobernanza multi-nivel son:

- 1) A tendencia a incrementar a participación de actores non estatais a varios niveis territoriais nos procesos de toma de decisións.
- 2) A proliferación de redes de toma de decisións a distintos niveis territoriais moi emmalladas e superpostas, o cal dificulta a súa identificación.
- 3) O cambio no rol do Estado, transformándose segundo os actores van desenvolvendo novas estratexias de coordinación, dirección e de traballo en rede.
- 4) O reto de enfrontarse á asignación de responsabilidades e ao exercicio do control democrático. (Bache e Flinders, 2004: 197)

Marks e Hooghe (2003: 236) distinguen dous tipos de gobernanza multi-nivel. A gobernanza multi-nivel Tipo I trata de maximizar o axuste entre a xurisdición e a escala óptima da provisión de bens públicos, minimizando a coordinación interxurisdiccional: a). creando xurisdicións inclusivas que internalicen as externalidades máis elevadas e b). limitando o número de niveis xurisdicionais (máximo cinco). Neste tipo de gobernanza non se intersectan as adhesións, pero si as tarefas. Está deseñado arredor da comunidade.

O Tipo II, limita os custos de transacción da coordinación interxurisdiccional ensamblando a provisión do ben público nun gran número de xurisdicións funcionalmente diferenciadas. Estas xurisdicións non se axustan a un plan global, senón que cada unha está deseñada para facer fronte a un conxunto limitado de problemas relacionados. Ademais, están orientadas a tarefas, polo que cada individuo pode ser parte de varias xurisdicións superpostas sen que se superpoñan as tarefas. Está deseñado arredor dun problema (Marks e Hooghe, 2003: 15).

#### 2.4. Teorías da *integración europea*, *federalismo* e *gobernanza*

Existen varias perspectivas sobre a ubicación teórica da gobernanza. Pollack (2010:15) describe tres grandes aproximacións: a que considera a UE coma unha organización de

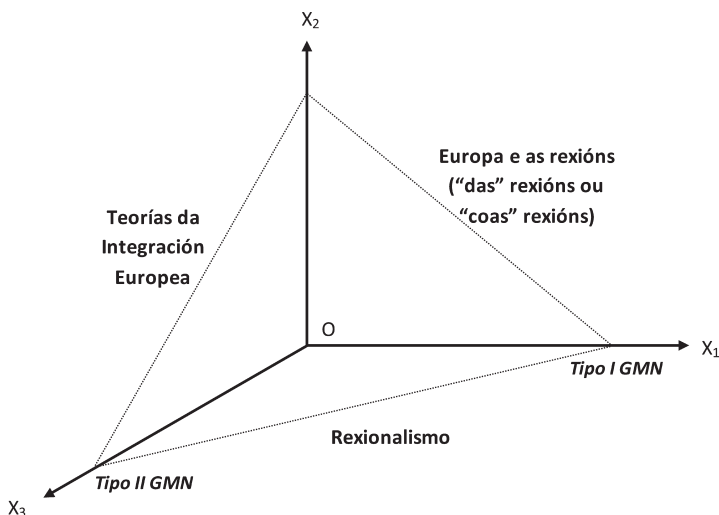
estados e estuda o seu proceso de integración, a que a entende coma un sistema político de seu e a gobernanza.

As **teorías de integración** estudan a **UE coma un proceso**, describindo e explicando o fenómeno de “afondamento e expansión” da UE. *Afondamento*, como incremento das cuestións materiais nas que a UE se implica, e *expansión*, como incremento do número de Estados Membros. Son, fundamentalmente, o **neo-funcionalismo**, o **intergubernamentalismo**, o **intergubernamentalismo liberal**, os **novos institucionalismos**, e o **construtivismo**.

En segundo lugar, concíbese a **UE coma un Estado** ou *quasi-Estado*, centrándose en explicar as demandas políticas (*inputs*), os actores gobernamentais e as políticas públicas (*outputs*). Este enfoque foi adoptado polo **federalismo** e a **teoría de sistemas** e, fronte ao peso das Relacións Internacionais nas teorías da integración, nel predomina a Política Comparada. Non obstante, o federalismo tamén pode ser considerado coma unha teoría da integración na que a UE tende a estar extremadamente integrada. Este enfoque aporta á gobernanza a descrición da UE coma un sistema político con divisións verticais e horizontais e a súa comparación co concepto de Estado e con outras entidades.

Finalmente, atópase a **gobernanza**, unha aproximación teórica diferenciada porque non se centra en explicar como a UE acadou o nivel de integración actual e cal pode ser o seu futuro, nin tampouco en teorizar sobre a UE coma unha entidade *quasi-Estatal*. A gobernanza concibe a UE como un conxunto de redes de mobilización non xerarquizadas, compostas por actores tanto públicos coma privados, que realizan esforzos deliberativos intentando resolver problemas guiados por institucións tanto formais como informais (Pollack, 2010: 35). Dentro desta aproximación inclúense a **gobernanza multi-nivel**, a **europenización**, así como a **democracia deliberativa** e o **déficit democrático**.

**Gráfico 2. Espazo analítico da gobernanza multi-nivel**



Notas:  $X_1$ = dimensión centro-periferia;  $X_2$ = dimensión doméstico-internacional;  $X_3$ = dimensión Estado-sociedade; O= o Estado soberano.

Fuente: Adaptación do gráfico1.1. (Piattoni, 2010: 27)

Os tipos de gobernanza multi-nivel son situados no espazo analítico por Piattoni (Véxase GRÁFICO 2). O eixo  $X_1$  representa o Estado unitario, sendo maior a descentralización ao afastarse do punto de orixe. O eixo  $X_2$  representa a autonomía estatal, sendo maiores a necesidade de cooperación e maior condicionalidade do Estado no eido internacional segundo se avanza. O eixo  $X_3$  representa a distinción entre o público e o privado, aumentando a implicación do sector privado na elaboración de políticas ao afastarse do eixo de coordenadas.

A gobernanza multi-nivel arrédase nos tres eixos, abrangendo: A). As teorías da integración europea e as rexións como novo nivel emerxente, B). As teorías das rexións en Europa en referencia ao estudo da relación dos poderes sub-nacionais e a cidadanía e C). A literatura sobre movementos sociais internacionais e redes transnacionais.

## 2.5. Integración europea, rexións e gobernanza multi-nivel

### A). *As teorías da integración europea e as rexións como novo nivel emerxente.*

Desde os anos setenta agomara a reivindicación da necesidade da representación das rexións a nivel europeo, medianamente respondida polo Comité Consultivo de Colectividades Rexionais e Locais de 1988, e pola creación do Comité das Rexións en 1992. Estes cambios, foron interpretados polos teóricos da integración como avances na integración europea.

A gobernanza multi-nivel explica como o xurdimento da Europa das Rexións non ten por que significar a eliminación do poder dos Estados nin a constitución dun Senado europeo. Ademais, a emerxencia das Rexións tamén se fai compatible con poderes distintos ao estatal e coa subsidiariedade na UE, dado que a gobernanza multi-nivel se preocupa polas relacións de poder a través de distintos niveis.

### B). *As teorías das rexións en Europa en referencia ao estudo da relación dos poderes sub-nacionais e a cidadanía.*

Céntranse en cuestións de lexitimidade, rendición de contas, transparencia e participación cidadá nos procesos de toma de decisións. Unha proximidade dos órganos decisoriais ao cidadán interprétase como un *plus* de lexitimidade e democracia, o cal, aplícase á relación entre autoridades rexionais e locais e á organización da sociedade civil na formulación, implementación, supervisión e avaliación de políticas.

Tamén inclúen outros enfoques como o *trans-rexionalismo* ou a *para-diplomacia*, pois baséanse na visión de rexións relacionándose entre si ou con outras entidades a través das fronteiras e divisións verticais.

## 2.6. Globalización, redes internacionais e gobernanza multi-nivel

### C). *A literatura sobre movementos sociais internacionais e redes transnacionais.*

Nun contexto de globalización, emerxencia de problemas comúns e expansión das novas tecnoloxías, configúranse redes de actores de distinta natureza a distintos niveis que interactúan autonomamente para defender intereses comúns, atravesando as barreiras dos Estados, dos niveis de goberno e da separación público-privado. Cando unha entidade non atopa posibilidades de influír nunha política pola vía convencional, esta trata de atopar outras instancias a distintos niveis onde a súa demanda poida ser escoitada<sup>9</sup>.

## 2.7. Europeanización

Os estudos sobre europeanización comezaron nos setenta, con traballos como *National Governments and the European Communities* de Wallace (1973) e estendéronse a mediados dos noventa. A Europeanización pódese definir como “o proceso polo cal as institucións e as políticas da UE influencian as institucións e as políticas nacionais nos distintos estados membros”

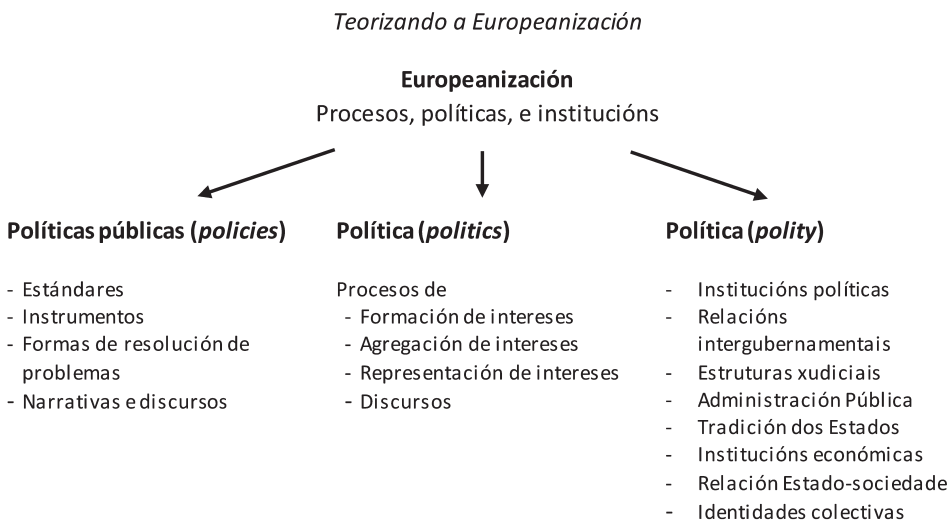
(Pollack, 2010: 37). Malia que para o presente traballo, a **Europeanización** definirase como os procesos polos que a UE produce cambios nas *policies*, *politics* ou *polity* doutras entidades.

O grao de Europeanización é produto de dous factores: a). presións adaptativas resultantes das diferenzas de axuste entre institucións e políticas europeas e nacionais e b). variables intervenientes domésticas, desde o número de vetos ou a cultura organizacional, até a política das institucións nacionais (Cowles, Caporaso e Risse, 2001). Deste xeito, haberá situacións nas que as entidades locais non tiveron que modificar nada porque o seu “axuste” coa UE xa era perfecto.

A UE podería influenciar a política nacional condicionando as decisións nacionais, inculcando novas normas e redefinindo as identidades e preferencias nacionais (Börzel e Risse, 2007). Neste senso, autores como Schimmelfennig e Sedelmeier (2005) estudan os efectos da pertenza á UE nos novos estados membros e incluso noutros estados (Lavenex e Schimmelfennig, 2010). Concretamente, atoparon probas de aprendizaxe de políticas liderado pola UE e de socialización europea tal e como predicían os modelos construtivistas, malia os resultados apunten a que o meirande impacto da UE parte das condicións impostas pola UE mesma, o cal se corresponde co enfoque racionalista.

A integración europea foi estudada moitas veces como aquilo que debía ser explicado, pero non se ten pensado moito nela como un factor explicativo no cambio ou continuidade domésticos (Hix e Goetz, 2000:1). En *Democratic Governance and European Integration*, Holzhaecker e Albaek (2007: 15) pregúntanse que impacto sufriron os procesos sociais e democráticos dos estados pola gobernanza multi-nivel na busca de evidencias dun proceso de Europeanización. Neste estudo de casos, a cuestión é como se modificaron as entidades locais galegas do interior polo impacto da gobernanza multi-nivel na UE e a Europeanización. Por outra banda, Börzel e Risse identifican varias dimensións coas que analizar os procesos de cambio e o impacto doméstico da Europeanización (Véxase GRÁFICO 3):

**Gráfico 3. O Efecto Doméstico da Europeanización**



**Fuente:** Reprodución do gráfico 3.1. (Börzel e Risse, 2007: 60)



En relación coa europeización, a integración europea comprende dous procesos interrelacionados: 1). A delegación das competencias de políticas a nivel supranacional para alcanzar resultados de políticas públicas particulares; e 2). O establecemento dun novo conxunto de institucións políticas, con poder executivo, legislativo e xudicial (Hix e Goetz, 2000: 3).

## 2.8. Críticas

Tanto a gobernanza en xeral, como a gobernanza multi-nivel e a europeización foron acusadas de alongamento conceptual (Howell, 2004) e son cuestionadas como teorías (Morata 2011: 40). Malia que outros autores defenden que a gobernanza se distingue dos racionalistas, comparatistas e positivistas en pola súa axenda de investigación diferenciada e a súa temática de investigación (Pollack, 2010: 35).

A gobernanza multi-nivel tamén foi acusada de e de dar a imaxe de que non existe o ciclo de políticas públicas, debido ao seu estatismo (Young, 2010: 47). Moravcsik defende que os actores non estatais sempre seguirán dependendo dos estatais para influír en política, mentres que outros insisten na debilidade do seu tratamento do concepto de soberanía (Marks, 1992; Rojo, 2009; Stavridis, 2011).

Por outra banda, a lexitimidade da gobernanza e a súa capacidade de resolver problemas (Scharpf 2001, 2009) tamén foron obxecto de crítica. Ademais, considérase que pode dificultar a rendición de contas (Peters e Pierre, 2004), a redistribución e consolidación do estado de benestar (Obinger et al., cit. en Falkner, 2009: 13) e que pode ser negativa en termos económicos (Berry, 2009). Piattoni responde que o necesario é un compromiso pola transparencia e a responsabilidade a tódolos niveis (Piattoni, 2009).

## 2. TEORÍA

Unha vez aclarada a ubicación dos conceptos e a súa definición, propónse estudar a europeización como un factor explicativo para o cambio ou a continuidade no ámbito doméstico. Pártese de que pertencer ou non á Europea non é indistinto, polo que a pertenza á UE inflúe nas entidades locais galegas. Esta influencia faise observable en cambios ou modificacións de estado nas estruturas administrativas e de persoal, nos actores, na política local, nos orzamentos ou na lexislación das entidades locais galegas.

## 3. MÉTODOS

Este é un estudo de casos de carácter exploratorio, fundamentalmente observacional e descritivo no que se segue o procedemento da congruencia (van Evera, 2002: 76).

A hipótese principal é que a pertenza á Unión Europea das entidades locais galegas do interior inflúe nas entidades locais galegas do interior, producindo cambios nelas. Sendo a pertenza das entidades locais á UE a variable independente e, sendo os cambios que esta produce nelas, a dependente (VD). A VD conta con cinco dimensións, que se corresponden cos cinco tipos de cambios estudados:

1. Cambios nas estruturas administrativas
2. Cambios nos actores
3. Cambios na política local
4. Cambios nos orzamentos
5. Cambios legislativos

Destas dimensións extraírense cinco hipóteses que á súa vez se aplican a cada unha das entidades analizadas<sup>10</sup>. Todas as variables son dicotómicas, corresponderase coa presenza ou non presenza dos valores observables. A presenza terá valor “1” e a non presenza se corresponderá co “0”<sup>11</sup>.

Deste xeito, constrúese un modelo baseado en cinco variables para cada unha das entidades, segundo o que recopiar datos que ilustren as modificacións de estado producidas pola influencia da pertenza á UE coa intención de tratar a información de maneira sistematizada e de poder realizar comparanzas. Con carácter xeral, as fontes principais foron documentos, cos que se empregaron técnicas de análise documental; así como, entrevistas en profundidade e cuestionarios en liña e telefónicos, a partir dos que se realizaron análises cualitativas.

A primeira variable dependente (V1) son os cambios producidos nas **estruturas administrativas e de persoal** das entidades locais galegas do interior. Comprende a creación de novas estruturas administrativas ou modificación destas, a creación de novos postos ou modificación destes, a modificación das funcións das estruturas administrativas e a modificación das funcións do persoal. Para a obtención de datos nesta primeira variable recórrese á información publicada das entidades, a entrevistas con expertos e á análise da evolución dos organigramas e dos cadros de persoal das entidades. Aos casos en que as análises dos organigramas e dos cadros de persoal denotan cambios coincidentes no tempo con maiores achegas de fondos europeos ou entrada de proxectos e nos que as entrevistas cos expertos e a información publicada acreditan que existe unha relación clara entre a pertenza da entidade á UE e os cambios descritos; atribúeselles o valor “1” (presenza). Aos casos en que das análises se desprende que non houbo cambios ou a vinculación destes coa influencia da pertenza á UE non está clara, atribúeselles o valor “0” (non presenza).

A segunda variable (V2) son os **cambios nos actores**. As súas dimensións coinciden coas tres das barreiras que, segundo a definición presentada, se traspasan na gobernanza multi-nivel: relacións con actores atravesando fronteiras estatais (nacional/internacional), relacións con actores a través das divisións verticais (supranacional, nacional, sub-nacional, local) e relacións con actores atravesando a separación do público e o privado, en forma de colaboracións, etc. A información sobre os distintos proxectos publicada por diversas institucións así como noticias de prensa e entrevistas son as principais fontes de información. Atribúese o valor “1” a aquelas entidades nas que se atravesan ambas as tres barreiras e o valor “0”, a aquelas nas que non.

A seguinte variable (V3) son os cambios inducidos pola pertenza á UE na **política local**. Refírese á frecuencia de discusións sobre temas relacionados coa UE nos plenos das entidades, á frecuencia de discusións sobre temas relacionados coa UE no seo da administración da entidade e á frecuencia de discusións sobre temas relacionados coa UE na sociedade en xeral dentro do ámbito no que rexe a entidade. Para obter os datos desta variable consúltanse as actas dos plenos e realízanse entrevistas en profundidade. Se o conxunto de datos e entrevistas indica que se tratan con frecuencia temas relacionados coa UE nos plenos das entidades, no seo da administración ou na sociedade en xeral dentro do ámbito no que rexe a entidade, o seu valor será “1”. Se os datos e a información das entrevistas non apuntan a unha influencia suficientemente forte e xeneralizada da pertenza á UE nas entidades locais galegas do interior, o valor será “0”.

A cuarta variable (V4) son os cambios nos **orzamentos**. Cos datos de financiamento procedente de fondos europeos para as distintas entidades ao longo do tempo e cos totais

xerais de investimentos e dos presupostos, realízase unha análise da influencia da pertenza á UE nas entidades locais galegas do interior. Analízanse cuestións como a importancia da contía total dos fondos sobre o total dos presupostos, os valores relativos respecto a outras partidas ou a evolución dos fondos. Se os fondos europeos teñen un peso de entre o 5 e o 10 % respecto ao presuposto total e as entrevistas a expertos tamén acreditan que existe unha influencia relevante da pertenza á UE nos orzamentos da entidade, o valor atribuído é “1”. Se os fondos europeos teñen un peso relativo superior ao 10 % do presuposto total, atribuirase automaticamente o valor “1”. Para casos nos que o peso relativo dos fondos europeos no total dos orzamentos non é igual ou superior ao 5%, o valor atribuído será “0”.

En último lugar, a quinta variable dependente (V5) inclúe **cambios legislativos** nas entidades locais galegas producidos pola influencia da pertenza destas á UE, principalmente, modificacións legislativas. Trátase de datos cualitativos extraídos das entrevistas en profundidade con expertos e membros da administración, complementadas con soporte documental (Ex.: motivación dunha regulamentación). Se os datos cualitativos e outra documentación apuntan a que existe unha influencia da pertenza á UE de carácter legislativo nas entidades locais galegas do interior, o valor é “1”. Se non se dan ambos, o valor será “0”.

Os casos seleccionados foron o Concello de Lugo, a Deputación de Lugo, o Concello de Ourense e a Deputación de Ourense; desde o 1 de xaneiro de 1986, pola adhesión de España á CEE, até o 30 de xuño de 2012.

#### 4. RESULTADOS PRELIMINARES<sup>12</sup>

TÁBOA 1. RESULTADOS PRELIMINARES

Variables Dependentes Casos		V1	V2	V3	V4	V5
		Cambios nas estruturas administrativas e de persoal	Cambios nos actores	Cambios na política local	Cambios nos orzamentos	Cambios legislativos
LUGO	Concello	1	1	0	1	1
	Deputación	1	1	0	1	1
OURENSE	Concello	1	1	0	1	1
	Deputación	1	1	0	1	1

Fonte: Elaboración propia

##### Datos dos concellos

Tanto no Concello de Lugo como no Concello de Ourense se levaron a cabo cambios nas estruturas administrativas e de persoal (V1) atribuíbles ou, cando menos, exacerbados, pola

influencia da pertenza destas entidades á UE. Por unha banda, creáronse novas estruturas, como a Axencia de Desenvolvemento Local, Proxectos Europeos e Internacionais de Lugo; modificáronse estruturas existentes e tamén algunhas das súas funcións. Por outra banda, creáronse novos postos e/ou modificáronse postos existentes, como a creación da Xefatura do Servizo de Formación Ocupacional e Desenvolvemento Local en Ourense.

En ambas as dúas entidades se atoparon datos de relacións con actores (V2) que atravesaban as fronteiras propiciadas pola participación en proxectos europeos de carácter transfronteirizo, así como, de relacións a través de niveis verticais e relacións con actores nas que se establecen colaboracións do público e o privado, empregando solucións habitualmente descritas pola gobernanza para facilitar a incorporación de actores como asociacións de comerciantes nas políticas públicas. Estes cambios nas relacións cos actores fanse observables a través da realización de proxectos como Equal Lugo Social, no que participan entidades de carácter social e empresas ou a creación da eurocidade Chaves-Verín.

Dos datos recollidos despréndese que en ningunha das institucións existe unha influencia da pertenza á UE na política local dos concellos galegos do interior (V3). Non se ten constancia da creación de ningún partido político enfocado a temas europeos nin se apreciou unha frecuencia alta de discusións sobre temas relacionados coa UE nas actas dos plenos das entidades ou unha destacable influencia deste tipo nas entrevistas e nos cuestionarios realizados.

No tocante aos orzamentos (V4), no Concello de Lugo a porcentaxe máxima de fondos europeos sobre o total acada o 7,57% e, no Concello de Ourense, o 13,68%<sup>13</sup>. A pertenza á UE mostra máis influencia nos orzamentos do Concello de Ourense, malia que tampouco se pode obviar a influencia de millóns de euros para un concello do tamaño de Lugo.

En ambas as dúas entidades se atoparon cambios lexislativos (V5) orixinados pola influencia da súa pertenza á UE. Tratouse, fundamentalmente, de modificacións relacionadas coa administración electrónica.

#### *Datos das deputacións*

En ambos os dous casos atopáronse cambios nas estruturas administrativas e de persoal atribuíbles á influencia da pertenza destas entidades á UE (V1). Creáronse novas estruturas e postos e modificáronse os existentes para dar cabida ás novas funcións. Este foi o caso da creación en 2001 de unha Oficina Técnica de Fondos Europeos da Deputación de Ourense, substituída en 2005 polo Negociado de Planificación, incrementándose as súas funcións e medios<sup>14</sup>.

Tanto na Deputación de Lugo como na de Ourense os datos mostran a existencia de unha relación con outros actores (V2) a través das fronteiras nacional/internacional, supranacional/nacional/sub-nacional/local e público/privado. Trátase de alianzas internacionais, como a rede Partenalia<sup>15</sup>, ou de acordos para realizar proxectos que integran a distintos tipos de actores a distintos niveis, como Pacto Territorial polo Emprego de Lugo, no que participan o Concello de Lugo, asociacións e empresas.

En ningunha das institucións os datos confirmaron unha suposta influencia da pertenza á UE na política local das deputacións galegas do interior (V3). Non se ten constancia da creación de ningún partido político enfocado a temas europeos no ámbito de ningunha destas entidades. Tampouco se apreciou unha destacable frecuencia de discusións sobre temas relacionados coa UE nas actas dos plenos das entidades nin foi referida unha presenza notoria destes temas durante as entrevistas en profundidade.

A máxima porcentaxe de fondos europeos sobre o total dos orzamentos (V4) acádase nas Deputacións de Lugo e de Ourense<sup>16</sup>, con porcentaxes respectivas do 27, 31% e do 22,08%.

Pódese falar así de influencia da pertenza á UE nos orzamentos das dúas entidades, cunha presenza un pouco maior na Deputación de Lugo.

En ambas as dúas Deputacións maniféstanse cambios lexislativos (V5), maiormente ligados á implantación da administración electrónica, como a Ordenanza de Administración Electrónica recollida no B.O.P. Lugo n. 118 do 27/05/2010.

## 5. DISCUSIÓN

Realizando a comparación entre Concellos, todas as hipóteses se mantiveron excepto á correspondente á influencia da pertenza á UE na política local. Ademais, a influencia da pertenza á UE nos orzamentos dos Concellos é máis feble, especialmente, no caso Ourenán. Nas Deputacións, tamén se manteñen as hipóteses excepto pola referente á política local e, de novo, a influencia da pertenza á UE nos orzamentos se mostra máis feble no caso ourenán.

Á vista dos datos, semella que a pertenza á UE inflúe nas entidades locais galegas do interior. En concreto, nas súas estruturas administrativas, na súa relación con outros actores, nos seus orzamentos e producindo cambios de carácter lexislativo.

Pola contra, non se atoparon mostras dunha influencia real da pertenza á UE das entidades locais galegas do interior no contexto político local. Non houbo nin creación de partidos de orientación especificamente europea, nin tampouco un especial interese pola discusión de asuntos relacionados coa UE nas discusións dos plenos, nin nas conversas na administración fóra do persoal directamente relacionado cos fondos europeos. Tampouco se percibiu esa inqueda na sociedade civil o una sociedade en xeral até a data.

Que todas as hipóteses relacionadas coa V3 (cambios na política local) foran falsadas, vai en contra dun dos piares da teoría da europeización, a influencia nas *politics* (Véxase GRÁFICO 3) e mais en contra da definición proposta no apartado teórico do presente traballo. Isto implica que as hipóteses relacionadas coa V3 non se manteñen nas provincias galegas do interior. O feito de que se atoparan todas as demais variables que se extraen das presuncións das teorías da europeización e da gobernanza multi-nivel na UE anima a seguir investigando para profundar no grao de influencia e nos mecanismos polos que se producen os cambios. Malia isto, é posible, tal e como unha das funcionarias entrevistadas sinalou, que coa crise se modifique esta situación.

Dado o carácter exploratorio deste traballo, sería interesante realizar investigacións semellantes engadindo os casos de Coruña e Pontevedra ou outras entidades e tratando de cuantificar a magnitude da influencia da pertenza da UE que aquí só se traballou con variables dicotómicas. Isto contribuiría a poder contar con un coñecemento máis detallado da influencia da pertenza á UE das entidades locais galegas e á identificación de posibles ameazas e oportunidades da europeización e da gobernanza en contornos multi-nivel para Galicia no actual contexto europeo e de globalización.

## AGRADECEMENTOS

Agradécese a súa participación aos membros de todas as entidades obxecto de estudo e a outras tantas que prestaron a súa axuda facilitando documentación e prestándose para a realización de cuestionarios e entrevistas en profundidade.

## REFERENCIAS

- BACHE, I. e FLINDERS, M. 2004, *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- BERRY, C. 2009, *Imperfect Union: Representation and Taxation in Multilevel Governments*, New York, Cambridge University Press.
- BÖRZEL, T. e RISSE, T. 2009, «Conceptualizing the domestic impact of Europe», <http://www.gs.uni.wroc.pl/files/BOERZEL%20-%20RISSE%20Conceptualizing%20the%20domestic%20impact%20of%20Europe.pdf>, 25-06-2012.
- 2007, *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*. En Joergensen, K. E, Pollack, M. A. e Rosamond. *Handbook of European Union Politics*, London, Sage.
- CAPORASO, J. 1996, «The EU and forms of state», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 1, 29-52.
- COWLES, M. G., CAPORASO, J. A., e RISSE, T. 2001, *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- VAN EVERA, S. 2002, *Guía para estudiantes de Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa.
- FALKNER, G. 2009, *European Integration and the Welfare State(s) in Europe*, Working Paper 03/2009, Viena, Institute for European Integration Research.
- FREDERICKSON, G. 2004, *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*. Working Paper QU/GOV/3/2004. Institute of Governance Public Policy and Social Research, <http://www.queens-belfast.com/schools/SchoolofLaw/Research/InstituteofGovernance/Publications/briefingpapers/Fileupload,47649,en.pdf>, 15-03-2012.
- HÉRITIER, A. 1999, *Policy-making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HIX, S. e GOETZ, K. 2000, «Introduction: European Integration and National Political Systems», *West European Politics*, no. 23, pp. 1-26.
- HOLZHACKER, R. e ALBAEK, E. 2007, *Democratic Governance and European Integration*, Cheltenham, Edward Elgar.
- HOOGHE, L. 1995, «Sub-national Mobilization in the European Union», *West European Politics*, vol. 18, no. 3, pp. 175-198.
- 1996, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- e MARKS, G. 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- HOWELL, K. 2004, *Developing Conceptualizations of Europeanization: Synthesizing Methodological Approaches*. *Queen's Papers on Europeanization*, no. 3, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38403,en.pdf>, 15-07-2012.
- JACHTENFUCHS, M. e KOHLER-KOCH, B. 1995, *The Transformation of Governance in the European Union*. *Archive of European Integration*, <http://aei.pitt.edu/6949/>, 29-05-2012.
- LAVENEX, S. e SCHIMMELFENNIG, F. 2010, *EU External Governance: Projecting EU Rules beyond Membership*, *Journal of European Public Policy Special issues as Books*, London, Routledge.
- LEIBFRIED, S. e PIERSON, P. 1995, *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, Brookings.
- MARKS, G. 1992, «Structural Policy in the European Community», pp. 191-225. <http://www.unc.edu/~gwm/asset/doc/marks%20-%20Structural%20Policy%20in%20the%20European%20Community.pdf>, 20-03-2012.
- 1993, «Structural Policy and Multilevel Governance in the EC», in Alan Cafruny e Glenda Rosenthal, (eds.), *The State of the European Community*, New York, Lynne Rienner, pp. 391-410.
- , HOOGHE, L. e BLANK, K. 1996, «European Integration from the 1980s: State Centric v Multi-Level Governance», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, pp. 341-78.
- e HOOGHE, L. 2003, «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance». *The American Political Science Review*, vol. 97, no. 2, pp. 233-243, <http://links.jstor.org/sici?sici=0003-0554%28200305%2997%3A2%3C233%3AUTC%3E2.0.CO%3B2-F>, 20-06-2012.
- MORATA, F. 2011, «Gobernanza Multi-Nivel Entre Democracia y Eficacia», in Stelios Stavridis et al. (eds.), *Gobernanza Global Multi-nivel y Multi-actor*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- MORAVCSIK, A. 1998, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York, Cornell University Press.
- NACIONES UNIDAS. 2006, *Examen amplio de la gobernanza y la supervisión en las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados*, vol II, <http://www.ehu.es/ceinik/tratados/1TRATADOSSOBREORGANIZACIONESINTERNACIONALES/12ReformadelasNacionesUnidas/OI1220.pdf>, 05-07-2012.
- PETERS, G. e PIERRE, J. 2004, «Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?», in Ian Bache e Matthew

- Flinders 2004, *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- PIATTONI, S. 2009, Multi-Level Governance in the EU. Does it Work? Conferencia no MIT, <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>, 02-07-2012.
- 2010, *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, New York, Oxford University Press.
- POLLACK, M., YOUNG, A. et al. 2010, *Policy-Making in the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- RHODES, R. 1996, «The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, vol. 44, no. 3, pp. 652-7.
- RISSE, T. 1996, «Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Meet the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 1, pp. 51-80.
- ROJO, A. 2009, «Una aproximación al concepto de gobernanza», in Román Rodríguez (ed.) *Ordenación y gobernanza de las áreas urbanas gallegas*, Santa Cristina, Netbiblo.
- SBRAGIA, A. 1992, *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington, Brookings.
- SCHARPF, F. 1988, «The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, vol. 66, no. 3, pp. 239-78.
- 1994, «Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union», *Journal of European Public Policy*, vol. 1, no. 2, pp. 219-42.
- 1999, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press.
- 2001, What Have We Learned? Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity, Working Paper 01/4, Max Planck Institute, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp01-4/wp01-4.html>, 29-04-2012.
- 2009, «Legitimacy in the Multilevel European Polity». *European Political Science Review*, vol. 1, no. 2, pp. 173-203.
- SCHIMMELFENNIG, F. e SEDELMEIER, U. 2005, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, New York, Cornell University Press.
- SCHMITTER, P. 1996, «Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories» en Gary Marks et al. (eds.) *Governance in the European Union*, London, Sage.
- 2004, «Neo-functionalism», in Antje Wiener e Thomas Diez. 2009, *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- STAVRIDIS, S., CANCELA OUTEDA, C., PONCE DE LEÓN, C. e GUARDATTI, G. 2011, *Gobernanza Global Multi-nivel y Multi-actor*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- WALLACE, H. 1973, *National Governments and the European Communities*, London, Chatham House.
- 2010, «An Institutional Anatomy and Five Policy Modes», en Helen Wallace, Mark A. Pollack e Alasdair R. Young. *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK. 1989, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*, World Bank, Washington D.C., [http://doc.iiep.unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/%5Bin=epidoc1.in%5D/?t2000=000378/\(100\)](http://doc.iiep.unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/%5Bin=epidoc1.in%5D/?t2000=000378/(100)), 22-03-2012.
- YOUNG, A.R. 2010, «The European Policy Process in Comparative Perspective», in Helen Wallace, Mark A. Pollack e Alasdair R. Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

## Notas

---

1. Exemplos deste tipo de investigación son Moravcsik (1998) ou Héritier (1999).
2. Todas as traducións son propias.
3. Scharpf (1988, 1994, 1999), Marks (1992, 1993), Schmitter (1996), Sbragia (1992), Hooghe (1995, 1996), Jachtenfuchs e Kohler-Koch (1995), Leibfried e Pierson (1995), Risse (1996), Caporaso (1996), Nacións Unidas (2006) entre outros.
4. “[conxunto] de normas, procesos e comportamentos que afectan á calidade do exercicio dos poderes a nivel europeo; en particular, a responsabilidade, a lexibilidade, a transparencia, a coherencia, a eficiencia e a eficacia” (Comisión Europea, 2001: 8).
5. “[a] dispersión da toma de decisións autoritativas a través de niveis territoriais” (Marks e Hooghe, 2001: xi).
6. Bache e Flinders (2004: 197), Schmitter (2004: 49), Morata (2011: 40), Piattoni (2009: 2).
7. “[acción] coordinada pola Unión Europea polos Estados Membros e as autoridades rexionais e locais, baseada en partenariados e dirixida a deseñar e implementar políticas europeas” (Comité das Rexións, 2009: 1).
8. Nótese que hai unha diferenza conceptual entre definir a gobernanza multi-nivel como a aproximación teórica que describe uns sistemas que funcionan dun modo particular e a gobernanza multi-nivel como un fenómeno a estudar.
9. Un tipo particular destas redes, son as redes de expertos internacionais, nas que os actores adoitan ser individuos ou institucións con coñecementos avanzados nun tema determinado.
10. Por exemplo, para os cambios nas estruturas administrativas e de persoal no Concello de Lugo, a hipótese particular sería: *A pertenza do Concello de Lugo á UE provoca cambios nas estruturas administrativas e de persoal do Concello de Lugo.*
11. Dado o carácter exploratorio deste estudo e a limitacións dos datos, non se pretende cuantificar canto inflúe o nivel de pertenza á UE (o grao de integración) nos cambios producidos, aínda que animamos a que futuras investigacións si avancen nesta liña.
12. Dado o volume e a falta de homoxeneidade dos datos, os resultados preliminares non se mostrarán como evidencia presentada de maneira sistemática neste punto do traballo.
13. En Lugo non houbo ningún ano sen transferencias da UE desde, cando menos, 2004 e en Ourense, desde o 2000. A suma total das contías dos fondos europeos tamén é superior no caso de Ourense (uns setenta mil euros fronte ós corenta mil de Lugo). As achegas anuais máximas do Concello de Ourense tamén superaron ás de Lugo (15 millóns fronte ós 5 de Lugo). Finalmente, o peso relativo dos proxectos europeos sobre o total das transferencias respectivas chegou a superar o 50 % en Lugo, mais este dato foi superado amplamente en Ourense en varias ocasións.
14. O INLUDES e o INORDE tamén poden ser considerados outros organismos que, en gran medida, xurdiron influenciados pola pertenza das Deputacións de Lugo e Ourense á UE.
15. Asociación internacional de autoridades locais intermedias da E. Ourense formou parte no período 2010-11.
16. Ningún ano tivo ausencia de fondos europeos desde 1997 en Lugo e desde 2010 en Ourense. A suma total dos fondos europeos na Deputación de Lugo, de acordo cos datos dispoñibles, é duns 233.306.623,40 €, cunha achega anual que acadou os 23 millóns de euros en Lugo. En Ourense, o total é 6.570.905.033 €, cunha achega máxima anual que supera os 24 millóns. O peso relativo dos fondos europeos respecto das transferencias acadou o 88% en Lugo, e non chega ó 57% en Ourense.