

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

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



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

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

& 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 europeización. Se pretende inspirar la realización de estudios que completen o mejoren el presente.

& Palabras clave: gobernanza multinivel, Unión Europea, Galicia, Lugo, Orense, mesogobierno.

& 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 europeización. Preténdese inspirar a realización de estudos que completen ou melloren o presente.

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

& 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 trabajo estudia si la pertenencia a la Unión Europea (UE) influye en las entidades locales gallegas del interior, qué tipo de cambios provoca esa influencia de acuerdo con las teorías de la gobernanza multi-nivel y la europeanización.

De manera habitual, se trata la Europeanización como variable dependiente¹, principalmente, como el resultado de procesos de integración. Sin embargo, recientemente se está pasando de una perspectiva *bottom-up* a una *top-down*, en la que la pertenencia a la UE es variable independiente.

Se considera que este tipo de investigaciones son “desesperadamente necesarias” para comprender la importancia de Europa y obtener una imagen más representativa y completa de la UE mediante el estudio de los procesos de retroalimentación entre los distintos niveles de gobernanza europea, nacional y sub-nacional (Börzel y Risse, 2009: 1)².

Además, la realización de este trabajo se inspira en la necesidad de precisar los conceptos y el encuadre teórico de la gobernanza. Finalmente, estos estudios también pueden contribuir a identificar las consecuencias, amenazas y oportunidades de la europeanización y de la gobernanza en contornos multi-nivel para las entidades gallegas.

De este modo, el objetivo es conocer si la pertenencia de las entidades locales gallegas del interior influye en estas entidades según los postulados de la aproximación teórica de la gobernanza multi-nivel.

2. MARCO TEÓRICO

La aproximación teórica de la gobernanza multi-nivel surge en el ámbito de los Estudios Europeos, encuadrándose, para algunos, en las teorías de la integración europea, como una derivación neofuncionalista y relacionándose con el federalismo y con los florecientes estudios de las regiones en la UE. Se trata también de una corriente pujante en las Relaciones Internacionales, debido a su utilidad para explicar las interacciones a varios niveles entre actores de distinta naturaleza que se relacionan con rapidez y complejidad en un mundo cada vez más globalizado en el que “lo local” reivindica su espacio.

Por otra parte, la investigación parte de la aproximación teórica de la europeanización, también relacionada con las teorías de la integración. Tanto la gobernanza multi-nivel como la europeanización, forman parte del cuerpo teórico de la gobernanza.

2.1. Origen de los conceptos de gobernanza y gobernanza multi-nivel

Tradicionalmente, el término “gobernanza” se utilizaba en el mundo anglosajón para referirse a la gestión de los asuntos públicos en un país determinado. Durante la crisis de gobernabilidad iniciada tras mayo de 1968, las escuelas de administración pública buscaron soluciones para la teoría de la sobrecarga como respuesta al alud de demandas diversas de la ciudadanía de los países desarrollados y a la incapacidad del Estado para resolverlas (Rojo, 2009: 9).

En 1972, Cleveland usó por primera vez el término “gobernanza” para referirse a la administración pública en un nuevo sentido, exponiendo que lo que la gente quería era “menos gobierno y más gobernanza” (Fredrickson, 2004:2). Ya en los ochenta, siguiendo esta línea, el término “gobernanza corporativa” se puso en voga en el sector privado y también fue utilizado por el Banco Mundial para hablar de “buena gobernanza”, ligándose a los conceptos de calidad democrática y desarrollo (World Bank, 1989: xii).

Desde principios de los noventa, la literatura sobre gobernanza experimentó un incremento notable³ y emergieron términos como “gobernanza en red”, “gobernanza

global” o “gobernanza multi-nivel”. Marks introduce la gobernanza multi-nivel por primera vez, en el ámbito de la UE, intentando explicar cómo la política estructural europea influía de maneras nunca vistas en los estados miembros y en las regiones europeas.

2.2. Definición de gobernanza

Las definiciones de gobernanza suelen describir el término como una red o articularse en torno a principios, como en el caso de la Comisión Europea⁴. En general, Rhodes (1996: 653) identifica seis usos del término:

- El estado mínimo
- Buena gobernanza
- Gobernanza corporativa
- Un sistema socio-cibernético
- Nueva Gestión Pública
- Reds auto-organizadas

Desde aquí se propone definir la **gobernanza** como una nueva forma de gobernar que consiste en que el gobierno o el Estado central toma decisiones y elabora políticas públicas mediante la incorporación de diversos actores públicos y privados interesados en el proceso de decisión o que disponen de conocimientos específicos que el gobierno necesita sobre un área a ordenar. De este modo, se forma una red de actores interdependientes que interactúan entre sí gestionados por el Estado o gobierno. Esta concepción dista de las explicaciones tradicionales de los procesos de políticas públicas en las que el único actor significativo era el Estado central o el gobierno.

Así entendida, las características de la gobernanza son:

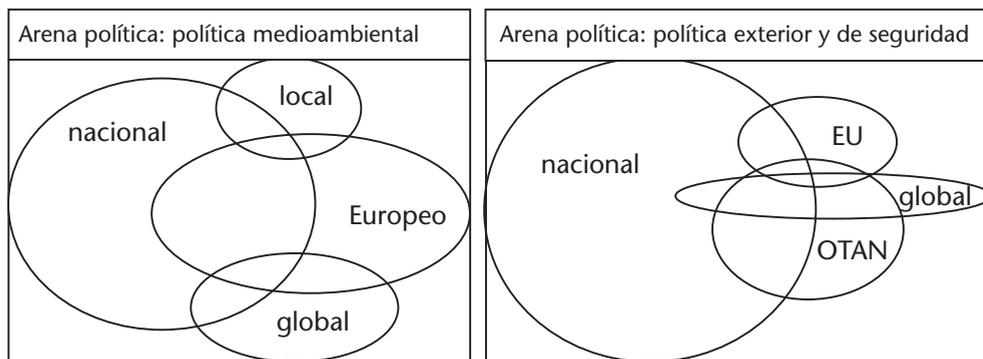
- 1) Interdependencia entre organizaciones (actores públicos, privados y voluntarios)
- 2) Interacciones continuas entre miembros de la red, causadas por la necesidad de intercambio de recursos y de negociar propósitos compartidos.
- 3) Interacciones parecidas a un juego, basadas en la confianza y reguladas por reglas negociadas y acordadas por los participantes en la red.
- 4) Un grado significativo de autonomía frente al Estado (Rhodes, 1996: 660).

2.3. Definición de gobernanza multi-nivel

La primera definición de gobernanza multi-nivel fue propuesta por Marks (1993: 392) y ampliada junto con Hooghe en 1994⁵. Entre otras muchas⁶, cabe destacar la publicada en el Libro Blanco del Comité de las Regiones⁷, en la que se subraya la idea de la coordinación (Morata, 2011: 38).

En el presente trabajo, se propone definir la **gobernanza multi-nivel** como la aproximación teórica⁸ que describe los sistemas en los que las interacciones entre actores de distinta naturaleza se llevan a cabo en distintos niveles, atravesando y desvaneciendo las barreras entre lo nacional y lo internacional; entre lo local, lo sub-estatal, lo estatal y lo supranacional; y entre lo público y lo privado, de modo que se establece una red de soberanías compartidas, o disputadas, entre distintas instituciones a diferentes niveles que, a su vez, reciben *inputs* de políticas públicas de diferentes actores y deciden y gestionan los *outputs* junto con diversidad de actores que intentan influenciar el proceso (o que las instituciones consideran que deberían ser incorporadas a él para hacerlo factible u otorgarle legitimidad) y que, además, tienen distintos papeles según la arena política sobre la que se esté tratando (Véase GRÁFICO 1).

Gráfico 1. Diferente configuración de las arenas políticas



Fuente: Reproducción de los gráficos 4.3 y 4.4. (Wallace, 2010: 91)

En la UE, la distribución horizontal describe la diferencia entre distintas instituciones a nivel europeo. La división vertical, divide el poder en distintas instancias según la unidad territorial con la que se corresponden: supranacional, nacional (o estatal), regional, local. Las referencias a la tercera división (a la transgresión de la barrera público/privado) suelen aparecer como *partnership*, *lobby*, *democracia participativa* o distintas formas de *gobernanza*.

De acuerdo con la aproximación de la gobernanza multi-nivel, las características de la gobernanza multi-nivel son:

- 1) La tendencia a incrementar la participación de actores no estatales a varios niveles territoriales nos procesos de toma de decisiones.
- 2) La proliferación de redes de toma de decisiones a distintos niveles territoriales muy emalladas y superpuestas, lo cual dificulta su identificación.
- 3) El cambio en el rol del Estado, transformándose según los actores van desarrollando nuevas estrategias de coordinación, dirección y de trabajo en red.
- 4) El reto de enfrentarse a la asignación de responsabilidades y al ejercicio del control democrático. (Bache y Flinders, 2004: 197).

Marks y Hooghe (2003: 236) distinguen dos tipos de gobernanza multi-nivel. La gobernanza multi-nivel Tipo I trata de maximizar el ajuste entre la jurisdicción y la escala óptima de la provisión de bienes públicos, minimizando la coordinación interjurisdiccional: a). creando jurisdicciones inclusivas que internalicen las externalidades más elevadas y b). limitando el número de niveles jurisdiccionales (máximo cinco). En este tipo de gobernanza no hay intersección de las adhesiones, pero sí de las tareas. Está diseñado alrededor de la comunidad.

El Tipo II, limita los costes de transacción de la coordinación interjurisdiccional ensamblando la provisión del bien público en un gran número de jurisdicciones funcionalmente diferenciadas. Estas jurisdicciones no se ajustan a un plan global, sino que cada una está diseñada para hacer frente a un conjunto limitado de problemas relacionados. Además, están orientadas a tareas, por lo que cada individuo puede ser parte de varias jurisdicciones superpuestas sin que se superpongan las tareas. Está diseñado alrededor de un problema (Marks y Hooghe, 2003: 15).

2.4. Teorías de la *integración europea*, *federalismo* y *gobernanza*

Existen varias perspectivas sobre el emplazamiento teórico de la gobernanza. Pollack (2010:15) describe tres grandes aproximaciones: la que considera la UE como una

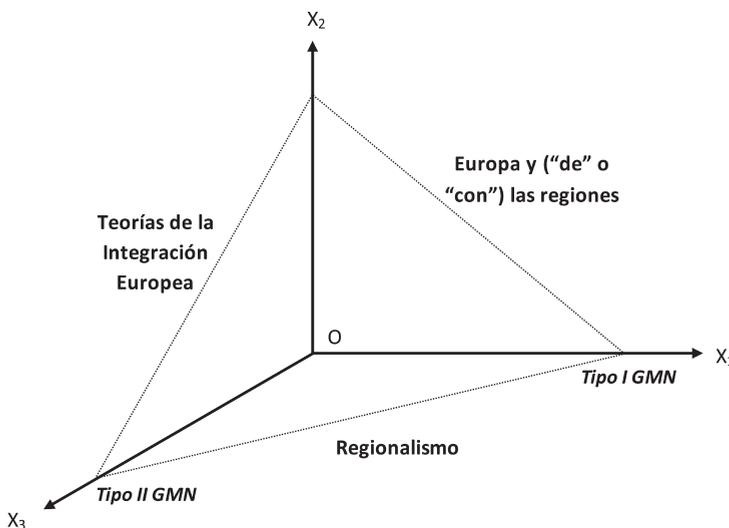
organización de estados y estudia su proceso de integración, la que a entiende como un sistema político propio y la gobernanza.

Las **teorías de integración** estudian la UE como un proceso, describiendo y explicando el fenómeno de “hundimiento y expansión” de la UE. *Hundimiento*, como incremento de las cuestiones materiales en las que la UE se implica, y *expansión*, como incremento del número de Estados Miembros. Son, fundamentalmente, el **neo-funcionalismo**, el **intergubernamentalismo**, el **intergubernamentalismo liberal**, los **nuevos institucionalismos**, y el **constructivismo**.

En segundo lugar, se concibe la UE como un Estado o *quasi-Estado*, centrándose en explicar las demandas políticas (*inputs*), los actores gubernamentales y las políticas públicas (*outputs*). Este enfoque fue adoptado por el **federalismo** y la **teoría de sistemas** y, frente al peso de las Relaciones Internacionales en las teorías de la integración, en él predomina la Política Comparada. No obstante, el federalismo también puede ser considerado como una teoría de la integración en la que la UE tiende a estar extremadamente integrada. Este enfoque aporta a la gobernanza la descripción de la UE como un sistema político con divisiones verticales y horizontales y su comparación con el concepto de Estado y con otras entidades.

Finalmente, se encuentra la **gobernanza**, una aproximación teórica diferenciada porque no se centra en explicar como la UE alcanzó el nivel de integración actual y cuál puede ser su futuro, ni tampoco en teorizar sobre la UE como una entidad *quasi-Estatal*. La gobernanza concibe la UE como un conjunto de redes de movilización no jerarquizadas, compuestas por actores tanto públicos como privados, que realizan esfuerzos deliberativos intentando resolver problemas guiados por instituciones tanto formales como informales (Pollack, 2010: 35). Dentro de esta aproximación se incluyen la **gobernanza multi-nivel**, la **europenización**, así como la **democracia deliberativa** y el **déficit democrático**.

Gráfico 2. Espacio analítico de la gobernanza multi-nivel



Notas: X_1 = dimensión centro-periferia; X_2 = dimensión domestico-internacional; X_3 = dimensión Estado-sociedad; O= el Estado soberano.

Fuente: Adaptación de Figura 1.1. (Piattoni, 2010: 27)

Los tipos de gobernanza multi-nivel son situados en el espacio analítico por Piattoni (Véase GRÁFICO 2). El eje X_1 representa el Estado unitario, siendo mayor la descentralización al alejarse del punto de origen. El eje X_2 representa la autonomía estatal, siendo mayores la necesidad de cooperación y mayor condicionalidad del Estado en el ámbito internacional según se avanza. El eje X_3 representa la distinción entre lo público y lo privado, aumentando la implicación del sector privado en la elaboración de políticas al alejarse del eje de coordenadas.

La gobernanza multi-nivel se divide en los tres ejes, abarcando: A). Las teorías de la integración europea y las regiones como nuevo nivel emergente, B). Las teorías de las regiones en Europa en referencia al estudio de la relación de los poderes sub-nacionales y la ciudadanía y C). La literatura sobre movimientos sociales internacionales y redes transnacionales.

2.5. Integración europea, regiones y gobernanza multi-nivel

A). *Las teorías de la integración europea y las regiones como nuevo nivel emergente.*

Desde los años setenta había brotado la reivindicación de la necesidad de la representación de las regiones a nivel europeo, medianamente respondida por el Comité Consultivo de Colectividades Regionales y Locales de 1988, y por la creación del Comité de las Regiones en 1992. Estos cambios, han sido interpretados por los teóricos de la integración como avances en la integración europea.

La gobernanza multi-nivel explica como el surgimiento de la Europa de las Regiones no tiene por qué significar la eliminación del poder de los Estados ni la constitución de un Senado europeo. Además, la emergencia de las Regiones también se hace compatible con poderes distintos al estatal y con la subsidiariedad en la UE, dado que la gobernanza multi-nivel se preocupa por las relaciones de poder a través de distintos niveles.

B). *Las teorías de las regiones en Europa en referencia al estudio de la relación de los poderes sub-nacionales y la ciudadanía.*

Se centran en cuestiones de legitimidad, rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Una proximidad de los órganos de decisión al ciudadano se interpreta como un *plus* de legitimidad y democracia, lo cual, se aplica a la relación entre autoridades regionales y locales y a la organización de la sociedad civil en la formulación, implementación, supervisión y evaluación de políticas.

También incluyen otros enfoques como el *trans-regionalismo* o la *para-diplomacia*, pues se basan en la visión de regiones relacionándose entre sí o con otras entidades a través de las fronteras y divisiones verticales.

2.6. Globalización, redes internacionales y gobernanza multi-nivel

C). *La literatura sobre movimientos sociales internacionales y redes transnacionales.*

En un contexto de globalización, emergencia de problemas comunes y expansión de las nuevas tecnologías, se configuran redes de actores de distinta naturaleza a distintos niveles que interactúan autónomamente para defender intereses comunes, atravesando las barreras de los Estados, de los niveles de gobierno y de la separación público-privado. Cuando una entidad no encuentra posibilidades de influir en una política por la vía convencional, esta trata de encontrar otras instancias a distintos niveles donde su demanda pueda ser escuchada⁹.

2.7. Europeanización

Los estudios sobre europeanización comenzaron en los setenta, con trabajos como *National Governments and the European Communities* de Wallace (1973) y se extendieron a mediados de los noventa. La Europeanización se puede definir como “el proceso por el cual las instituciones y las políticas de la UE influyen las instituciones y las políticas nacionales en los distintos estados miembros” (Pollack, 2010: 37). A pesar de que para el presente trabajo

la **Europeanización** se definirá como los procesos por los que la UE produce cambios en las *policies*, *politics* o *polity* de otras entidades.

El grado de Europeanización es producto de dos factores: a). presiones adaptativas resultantes de las diferencias de ajuste entre instituciones y políticas europeas y nacionales y b). variables intervinientes domésticas, desde el número de vetos o la cultura de organización, hasta la política de las instituciones nacionales (Cowles, Caporaso y Risse, 2001). De este modo, habrá situaciones en las que las entidades locales no hayan tenido que modificar nada porque su “ajuste” con la UE ya era perfecto.

La UE podría influenciar la política nacional condicionando las decisiones nacionales, inculcando nuevas normas y redefiniendo las identidades y preferencias nacionales (Börzel y Risse, 2007). En este sentido, autores como Schimmelfennig y Sedelmeier (2005) estudian los efectos de la pertenencia a la UE en los nuevos estados miembros e incluso en otros estados (Lavenex y Schimmelfennig, 2010). Concretamente, han encontrado pruebas de aprendizaje de políticas lideradas por la UE y de socialización europea tal y como predecían los modelos constructivistas, a pesar de que los resultados apunten a que el mayor impacto de la UE parte de las condiciones impuestas por la UE misma, lo cual se corresponde con el enfoque racionalista.

La integración europea ha sido estudiada muchas veces como aquello que debía ser explicado, pero no se tiene pensado mucho en ella como un factor explicativo en el cambio o continuidad domésticos (Hix y Goetz, 2000:1). En *Democratic Governance and European Integration*, Holzhaecker y Albaek (2007: 15) se preguntan qué impacto han sufrido los procesos sociales y democráticos de los estados por la gobernanza multi-nivel en la búsqueda de evidencias de un proceso de Europeanización. En este estudio de casos, la cuestión es cómo se han modificado las entidades locales gallegas del interior por el impacto de la gobernanza multi-nivel en la UE y la Europeanización. Por otra parte, Börzel y Risse identifican varias dimensiones con las que analizar los procesos de cambio y el impacto doméstico de la Europeanización (Véase GRÁFICO 3):

Gráfico3. El Efecto Doméstico de la Europeanización



Fuente: Reproducción del gráfico 3.1. (Börzel y Risse, 2007: 60)

En relación con la europeización, la integración europea comprende dos procesos inter-relacionados: 1). La delegación de las competencias de políticas a nivel supranacional para alcanzar resultados de políticas públicas particulares; y 2). El establecimiento de un nuevo conjunto de instituciones políticas, con poder ejecutivo, legislativo y judicial (Hix y Goetz, 2000: 3).

2.8. Críticas

Tanto la gobernanza en general, como la gobernanza multi-nivel y la europeización han sido acusadas de alargamiento conceptual (Howell, 2004) y son cuestionadas como teorías (Morata 2011: 40). A pesar de que otros autores defienden que la gobernanza se distingue de los racionalistas, comparatistas y positivistas por su agenda de investigación diferenciada y su temática de investigación (Pollack, 2010: 35).

La gobernanza multi-nivel también ha sido acusada de dar la imagen de que no existe el ciclo de políticas públicas, debido a su estatismo (Young, 2010: 47). Moravcsik defiende que los actores no estatales siempre seguirán dependiendo de los estatales para influir en política, mientras que otros insisten en la debilidad de su tratamiento del concepto de soberanía (Marks, 1992; Rojo, 2009; Stavridis, 2011).

Por otra parte, la legitimidad de la gobernanza y su capacidad de resolver problemas (Scharpf 2001, 2009) también han sido objeto de crítica. Además, se considera que puede dificultar la rendición de cuentas (Peters y Pierre, 2004), la redistribución y consolidación del Estado de bienestar (Obinger et al., cit. en Falkner, 2009: 13) y que puede ser negativa en términos económicos (Berry, 2009). Piattoni responde que lo necesario es un compromiso por la transparencia y la responsabilidad a todos los niveles (Piattoni, 2009).

2. TEORÍA

Una vez aclarada la situación de los conceptos y su definición, se propone estudiar la europeización como un factor explicativo para el cambio o la continuidad en el ámbito doméstico. Se parte de que pertenecer o no a Europea no es indistinto, por lo que la pertenencia a la UE influye en las entidades locales gallegas. Esta influencia se hace observable en cambios o modificaciones de estado en las estructuras administrativas y de personal, en los actores, en la política local, en los presupuestos o en la legislación de las entidades locales gallegas.

3. MÉTODOS

Éste es un estudio de casos de carácter exploratorio, fundamentalmente observacional y descriptivo en el que se sigue el procedimiento de la congruencia (van Evera, 2002: 76).

La hipótesis principal es que la pertenencia a la Unión Europea de las entidades locales gallegas del interior influye en las entidades locales gallegas del interior, produciendo cambios en ellas. Siendo la pertenencia de las entidades locales a la UE la variable independiente y, siendo los cambios que ésta produce en ellas, la dependiente (VD). La VD cuenta con cinco dimensiones, que se corresponden con los cinco tipos de cambios estudiados:

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

De estas dimensiones se extraen cinco hipótesis que a su vez se aplican a cada una de las entidades analizadas¹⁰. Todas las variables son dicotómicas, se corresponderán con la presencia o no presencia de los valores observables. La presencia tendrá valor "1" y la no presencia se corresponderá con el "0"¹¹.

De este modo, se construye un modelo basado en cinco variables para cada una de las entidades, según el que recopilar datos que ilustren las modificaciones de estado producidas por la influencia de la pertenencia a la UE con la intención de tratar la información de manera sistematizada y de poder realizar comparaciones. Con carácter general, las fuentes principales han sido documentos, con los que se emplearon técnicas de análisis documental; así como, entrevistas en profundidad y cuestionarios en línea y telefónicos, a partir de los que se realizaron análisis cualitativos.

La primera variable dependiente (V1) son los cambios producidos en las **estructuras administrativas y de personal** de las entidades locales gallegas del interior. Comprende la creación de nuevas estructuras administrativas o modificación de éstas, la creación de nuevos puestos o modificación de éstos, la modificación de las funciones de las estructuras administrativas y la modificación de las funciones del personal. Para la obtención de datos en esta primera variable se recurre a la información publicada de las entidades, las entrevistas con expertos y el análisis de la evolución de los organigramas y de las plantillas de las entidades. A los casos en que los análisis de los organigramas y de las plantillas denotan cambios coincidentes en el tiempo con mayores contribuciones de fondos europeos o entrada de proyectos y en los que las entrevistas con los expertos y la información publicada acreditan que existe una relación clara entre la pertenencia de la entidad a la UE y los cambios descritos; se les atribuye el valor "1" (presencia). A los casos en que de los análisis se desprende que no ha habido cambios o la vinculación de éstos con la influencia de la pertenencia a la UE no está clara, se les atribuye el valor "0" (no presencia).

La segunda variable (V2) son los **cambios en los actores**. Sus dimensiones coinciden con las tres de las barreras que, según la definición presentada, se traspasan en la gobernanza multi-nivel: relaciones con actores atravesando fronteras estatales (nacional/internacional), relaciones con actores a través de las divisiones verticales (supranacional, nacional, subnacional, local) y relaciones con actores atravesando la separación de lo público y lo privado, en forma de colaboraciones, etc. La información sobre los distintos proyectos publicada por diversas instituciones así como noticias de prensa y entrevistas son las principales fuentes de información. Se atribuye valor "1" a aquellas entidades en las que se atraviesan las tres barreras y el valor "0", a aquellas en las que no.

La siguiente variable (V3) son los cambios inducidos por la pertenencia a la UE en la **política local**. Se refiere a la frecuencia de discusiones sobre temas relacionados con la UE en los plenos de las entidades, a la frecuencia de discusiones sobre temas relacionados con la UE en el seno de la administración de la entidad y a la frecuencia de discusiones sobre temas relacionados con la UE en la sociedad en general dentro del ámbito en el que rige la entidad. Para obtener los datos de esta variable se consultan las actas de los plenos y se realizan entrevistas en profundidad. Si el conjunto de datos y entrevistas indica que se tratan con frecuencia temas relacionados con la UE en los plenos de las entidades, en el seno de la administración o en la sociedad en general dentro del ámbito en el que rige la entidad, su valor será "1". Si los datos y la información de las entrevistas no apuntan a una influencia suficientemente fuerte y generalizada de la pertenencia a la UE en las entidades locales gallegas del interior, el valor será "0".

La cuarta variable (V4) son los cambios en los **presupuestos**. Con los datos de financiamiento procedente de fondos europeos para las distintas entidades a lo largo del

tempo y con los totales generales de inversiones y de los presupuestos, se realiza un análisis de la influencia de la pertenencia a la UE en las entidades locales gallegas del interior. Se analizan cuestiones como la importancia de la cuantía total de los fondos sobre el total de los presupuestos, los valores relativos respecto a otras partidas o a evolución de los fondos. Si los fondos europeos tienen un peso de entre el 5 y el 10 % respecto al presupuesto total y las entrevistas a expertos también acreditan que existe una influencia relevante de la pertenencia a la UE en los presupuestos de la entidad, el valor atribuido es "1". Si los fondos europeos tienen un peso relativo superior al 10 % del presupuesto total, se atribuirá automáticamente el valor "1". Para casos en los que el peso relativo de los fondos europeos en el total de los presupuestos no es igual o superior al 5%, el valor atribuido será "0".

En último lugar, la quinta variable dependiente (V5) incluye **cambios legislativos** en las entidades locales gallegas producidos por la influencia de la pertenencia de éstas a la UE, principalmente, modificaciones legislativas. Se trata de datos cualitativos extraídos de las entrevistas en profundidad con expertos y miembros de la administración, complementadas con soporte documental (Ej.: motivación de una reglamentación). Si los datos cualitativos y otra documentación apuntan a que existe una influencia de la pertenencia a la UE de carácter legislativo en las entidades locales gallegas del interior, el valor es "1". Si no se dan ambos, el valor será "0".

Los casos seleccionados han sido el Concello de Lugo, la Diputación de Lugo, el Concello de Ourense y la Diputación de Ourense; desde el 1 de enero de 1986, por la adhesión de España á CEE, hasta el 30 de junio de 2012.

4. RESULTADOS PRELIMINARES¹²

TABLA 1. RESULTADOS PRELIMINARES

Variables Dependientes Casos		V1	V2	V3	V4	V5
		Cambios nas estruturas administrativas e de persoal	Cambios en los actores	Cambios en la política local	Cambios en los presupuestos	Cambios legislativos
LUGO	Concello	1	1	0	1	1
	Diputación	1	1	0	1	1
OURENSE	Concello	1	1	0	1	1
	Diputación	1	1	0	1	1

Fuente: Elaboración propia

Datos de los concellos

Tanto en el Concello de Lugo como en el Concello de Ourense se llevaron a cabo cambios en las estructuras administrativas y de personal (V1) atribuibles o, cuando menos, exacerbados,

por la influencia de la pertenencia de estas entidades a la UE. Por una parte, se crearon nuevas estructuras, como la Agencia de Desarrollo Local, Proyectos Europeos e Internacionales de Lugo; se modificaron estructuras existentes y también algunas de sus funciones. Por otra parte, se crearon nuevos puestos y/o se modificaron puestos existentes, como la creación de la Jefatura del Servicio de Formación Ocupacional y Desarrollo Local en Ourense.

En ambas entidades se han encontrado datos de relaciones con actores (V2) que atravesaban las fronteras propiciadas por la participación en proyectos europeos de carácter transfronterizo, así como de relaciones a través de niveles verticales y relaciones con actores en las que se establecen colaboraciones de lo público y lo privado, empleando soluciones habitualmente descritas por la gobernanza para facilitar la incorporación de actores como asociaciones de comerciantes en las políticas públicas. Estos cambios en las relaciones con los actores se hacen observables a través de la realización de proyectos como Equal Lugo Social, en el que participan entidades de carácter social y empresas o la creación de la eurociudad Chaves-Verín.

De los datos recogidos se desprende que en ninguna de las instituciones existe una influencia de la pertenencia a la UE en la política local de los concellos gallegos del interior (V3). No se tiene constancia de la creación de ningún partido político enfocado a temas europeos ni se apreció una frecuencia alta de discusiones sobre temas relacionados con la UE en las actas de los plenos de las entidades o una destacable influencia de este tipo en las entrevistas y en los cuestionarios realizados.

En lo tocante a los presupuestos (V4), en el Concello de Lugo el porcentaje máximo de fondos europeos sobre el total alcanza el 7,57% y, en el Concello de Ourense, el 13,68%¹³. La pertenencia a la UE muestra más influencia en los presupuestos del Concello de Ourense, a pesar de que tampoco se puede obviar la influencia de millones de euros para un concello del tamaño de Lugo.

En ambas entidades se han encontrado cambios legislativos (V5) originados por la influencia de su pertenencia a la UE. Se ha tratado, fundamentalmente, de modificaciones relacionadas con la administración electrónica.

Datos de las diputaciones

En ambos casos se han encontrado cambios en las estructuras administrativas y de personal atribuibles a la influencia de la pertenencia de estas entidades a la UE (V1). Se han creado nuevas estructuras y puestos y se han modificado los existentes para dar cabida a las nuevas funciones. Este ha sido el caso de la creación en 2001 de una Oficina Técnica de Fondos Europeos de la Diputación de Ourense, sustituida en 2005 por el Negociado de Planificación, incrementándose sus funciones y medios¹⁴.

Tanto en la Diputación de Lugo como en la de Ourense los datos muestran la existencia de una relación con otros actores (V2) a través de las fronteras nacional/internacional, supranacional/nacional/sub-nacional/local y público/privado. Se trata de alianzas internacionales, como la red Partenalia¹⁵, o de acuerdos para realizar proyectos que integran a distintos tipos de actores a distintos niveles, como Pacto Territorial por el Empleo de Lugo, en el que participan el Concello de Lugo, asociaciones y empresas.

En ninguna de las instituciones los datos han confirmado una supuesta influencia de la pertenencia a la UE en la política local de las diputaciones gallegas del interior (V3). No se tiene constancia de la creación de ningún partido político enfocado a temas europeos en el ámbito de ninguna de estas entidades. Tampoco se ha apreciado una destacable frecuencia de discusiones sobre temas relacionados con la UE en las actas de los plenos de las entidades ni ha sido referida una presencia notoria de estos temas durante las entrevistas en profundidad.

El máximo porcentaje de fondos europeos sobre el total de los presupuestos (V4) se alcanza en las Diputaciones de Lugo y de Ourense¹⁶, con porcentajes respectivas del 27, 31% y del 22,08%. Se puede hablar así de influencia de la pertenencia a la UE en los presupuestos de las dos entidades, con una presencia un poco mayor en la Diputación de Lugo.

En ambas Diputaciones se manifiestan cambios legislativos (V5), mayormente ligados a la implantación de la administración electrónica, como la Ordenanza de Administración Electrónica recogida en el B.O.P. Lugo n. 118 del 27/05/2010.

5. DISCUSIÓN

Realizando la comparación entre Concellos, se han mantenido todas las hipótesis excepto la correspondiente a la influencia de la pertenencia a la UE en la política local. Además, la influencia de la pertenencia a la UE en los presupuestos de los Concellos es más débil, especialmente, en el caso ourensano. En las Diputaciones también se han mantenido las hipótesis excepto por la referente a la política local y, de nuevo, la influencia de la pertenencia a la UE en los presupuestos se muestra más débil en el caso ourensano.

A la vista de los datos, parece que la pertenencia a la UE influye en las entidades locales gallegas del interior. En concreto, en sus estructuras administrativas, en su relación con otros actores, en sus presupuestos y produciendo cambios de carácter legislativo.

Por el contrario, no se han encontrado muestras de una influencia real de la pertenencia a la UE de las entidades locales gallegas del interior en el contexto político local. No ha habido ni creación de partidos de orientación específicamente europea, ni tampoco un especial interés por la discusión de asuntos relacionados con la UE en las discusiones de los plenos, ni en las conversaciones en la administración fuera del personal directamente relacionado con los fondos europeos. Tampoco se ha percibido esa inquietud en la sociedad civil o en la sociedad en general hasta la fecha.

Que todas las hipótesis relacionadas con la V3 (cambios en la política local) hayan sido falseadas, va en contra de uno de los pilares de la teoría de la europeización, la influencia en las *politics* (Véase GRÁFICO 3) y más en contra de la definición propuesta en el apartado teórico del presente trabajo. Esto implica que las hipótesis relacionadas con la V3 no se mantienen en las provincias gallegas del interior. El hecho de que se hayan adoptado todas las demás variables que se extraen de las presunciones de las teorías de la europeización y de la gobernanza multi-nivel en la UE anima a seguir investigando para profundizar en el grado de influencia y en los mecanismos por los que se producen los cambios. A pesar de esto, es posible, tal y como una de las funcionarias entrevistadas señaló, que con la crisis se modifique esta situación.

Dado el carácter exploratorio de este trabajo, sería interesante realizar investigaciones semejantes añadiendo los casos de A Coruña y Pontevedra u otras entidades y tratando de cuantificar la magnitud de la influencia de la pertenencia a la UE que aquí sólo se ha trabajado con variables dicotómicas. Esto contribuiría a poder contar con un conocimiento más detallado de la influencia de la pertenencia a la UE de las entidades locales gallegas y a la identificación de posibles amenazas y oportunidades de la europeización y de la gobernanza en contornos multi-nivel para Galicia en el actual contexto europeo y de globalización.

AGRADECIMIENTOS

Se agrade su participación a los miembros de todas las entidades objeto de estudio y a otras tantas que prestaron su ayuda facilitando documentación y prestándose para la realización de cuestionarios y entrevistas en profundidad.

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/arkmarks/assets/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. Ejemplos de este tipo de investigación son Moravcsik (1998) o Héritier(1999).
2. Todas las traducciones son propias.
3. Scharpf (1988, 1994, 1999), Marks (1992, 1993), Schmitter (1996), Sbragia (1992), Hooghe (1995, 1996), Jachtienefuchs y Kohler-Koch(1995), Leibfried y Pierson (1995), Risse (1996), Caporaso (1996), Naciones Unidas (2006) entre otros.
4. “[conjunto] de normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo; en particular, la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficiencia y la eficacia” (Comisión Europea, 2001: 8).
5. “[la] dispersión de la toma de decisiones autoritativas a través de niveles territoriales” (Marks y Hooghe, 2001: xi).
6. Bache y Flinders (2004: 197), Schmitter (2004: 49), Morata (2011: 40), Piattoni (2009: 2).
7. “[acción] coordinada por la Unión Europea por los Estados Miembros y las autoridades regionales y locales, basada en *partenariados* y dirigida a diseñar e impulsar políticas europeas” (Comité de las Regiones, 2009: 1).
8. Nótese que hay una diferencia conceptual entre definir la gobernanza multi-nivel como la *aproximación teórica* que describe unos sistemas que funcionan de un modo particular y la gobernanza multi-nivel como un *fenómeno* a estudiar.
9. Un tipo particular de estas redes, son las redes de expertos internacionales, en las que los actores suelen ser individuos o instituciones con conocimientos avanzados en un tema determinado.
10. Por ejemplo, para los cambios en las estructuras administrativas y de personal en el Concello de Lugo, la hipótesis particular sería: *La pertenencia del Concello de Lugo a la UE provoca cambios en las estructuras administrativas y de personal del Concello de Lugo.*
11. Dado el carácter exploratorio de este estudio y las limitaciones de os datos, no se pretende cuantificar cuánto influye el nivel de pertenencia a la UE (o grado de integración) en los cambios producidos, aunque animamos a que futuras investigaciones sí avancen en esta línea.
12. Dado el volumen y la falta de homogeneidad de los datos, los resultados preliminares no se mostrarán como evidencia presentada de manera sistemática en este punto del trabajo.
13. En Lugo no ha habido ningún año sin transferencias de la UE desde, cuando menos, 2004 y en Ourense, desde el 2000. La suma total de las cuantías de los fondos europeos también es superior en el caso de Ourense (unos setenta mil euros frente a los cuarenta mil de Lugo). Las aportaciones anuales máximas del Concello de Ourense también superaron a las de Lugo (15 millones frente a los 5 de Lugo). Finalmente, el peso relativo de los proyectos europeos sobre el total de las transferencias respectivas llegó a superar el 50 % en Lugo, mas este dato ha sido superado ampliamente en Ourense en varias ocasiones.
14. El INLUDES y el INORDE también pueden ser considerados otros organismos que, en gran medida, surgido influenciados por la pertenencia de las Diputaciones de Lugo y Ourense a la UE.
15. Asociación internacional de autoridades locales intermedias de la E. Ourense formó parte en el período 2010-11.
16. Ningún año ha tenido ausencia de fondos europeos desde 1997 en Lugo y desde 2010 en Ourense. La suma total de los fondos europeos en la Diputación de Lugo, de acuerdo con los datos disponibles, es de unos 233.306.623,40 €, con una aportación anual que alcanzó los 23 millones de euros en Lugo. En Ourense, el total es 6.570.905.033 €, con una aportación máxima anual que supera los 24 millones. El peso relativo de los fondos europeos respecto de las transferencias alcanza el 88% en Lugo, y no llega al 57% en Ourense.