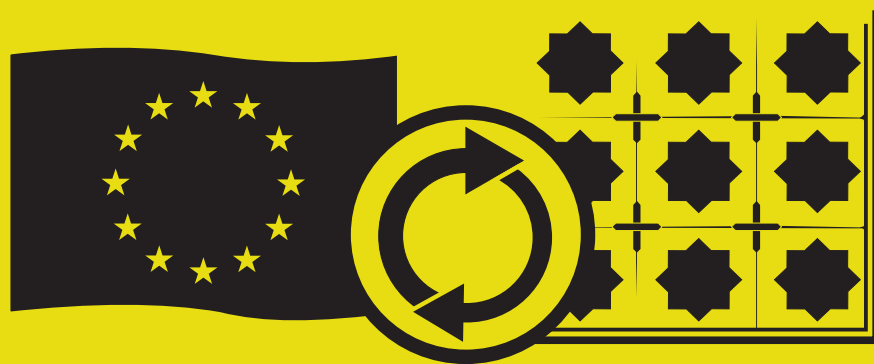


ACTUAL

37 2009



Gobernanza multinivel en Europa

Una aproximación desde
el caso andaluz

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES ES UNA ENTIDAD DE CARÁCTER CIENTÍFICO Y CULTURAL, SIN ÁNIMO DE LUCRO, ADSCRITA A LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

EL OBJETIVO ESENCIAL DE ESTA INSTITUCIÓN ES FOMENTAR CUANTITATIVA Y CUALITATIVAMENTE UNA LÍNEA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS QUE CONTRIBUYAN A UN MÁS PRECISO Y DETALLADO CONOCIMIENTO DE ANDALUCÍA, Y DIFUNDIR SUS RESULTADOS A TRAVÉS DE VARIAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS.

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES DESEA GENERAR UN MARCO ESTABLE DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD CIENTÍFICA E INTELLECTUAL Y CON MOVIMIENTOS CULTURALES EN ANDALUCÍA DESDE EL QUE CREAR VERDADEROS CANALES DE COMUNICACIÓN PARA DAR COBERTURA A LAS INQUIETUDES INTELLECTUALES Y CULTURALES.

LAS OPINIONES PUBLICADAS POR LOS AUTORES EN ESTA COLECCIÓN SON DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD.

© Marzo 2009. Fundación Centro de Estudios Andaluces

Bailén 50, 41001 Sevilla.

Tel.: 955 055 210. Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Depósito Legal: SE-1688-05

I.S.S.N.: 1699-8294

Ejemplar Gratuito. Prohibida su venta.



Gobernanza multinivel en Europa

Una aproximación desde
el caso andaluz

Manuel Fernández García
Fabiola Mota Consejero
Centro de Estudios Andaluces

ÍNDICE

1. Introducción.....	5
2. Del gobierno a la gobernanza.....	5
2.1. El concepto de gobernanza.....	5
2.2. Cambios y transformaciones en un mundo globalizado.....	6
2.3. La gobernanza como respuesta.....	7
2.4. Gobernanza: calidad de la democracia y buen gobierno.....	7
2.5. Gobernanza y redes de políticas.....	8
3. Unión Europea y gobernanza multinivel.....	9
3.1. Enfoques y perspectivas en torno a la gobernanza europea.....	9
3.2. La Unión Europea: fábrica de políticas públicas.....	10
3.3. El proceso de europeización.....	10
3.4. La política europea de cohesión.....	11
4. ¿Quién gobierna en la Unión Europea?.....	13
4.1. Una Unión Europea post-estatal.....	13
4.2. La Europa de las regiones.....	14
5. Andalucía en la gobernanza multinivel europea.....	15
5.1. Andalucía, una región en Europa.....	15
5.2. La cooperación transfronteriza.....	17
5.3. La política de cohesión en Andalucía.....	18
6. Conclusiones.....	19
7. Bibliografía.....	20

1. Introducción

El concepto de *gobernanza* ha adquirido en los últimos años un notable protagonismo en la literatura de la ciencia política; además, el uso del término se ha extendido con gran éxito en el discurso público generado por las elites políticas y los grupos sociales. Este trabajo pretende aportar algunas claves teóricas y analíticas para comprender el significado de la gobernanza en un marco político específico, el que representa la coexistencia de diferentes niveles de gobierno en la Unión Europea (UE). El referente de la Comunidad Autónoma Andaluza sirve para ilustrar el engarce de los gobiernos regionales en el sistema europeo de gobernanza en niveles múltiples, así como las transformaciones y adaptaciones que se han producido en este nivel de gobierno como consecuencia del proceso de integración europea.

En primer lugar, se parte de la idea de que el concepto de gobernanza adquiere significado dentro de un paradigma teórico que responde a la observación de cómo, a partir de los años setenta, se producen una serie de transformaciones en la manera de elaborar las políticas públicas en las sociedades avanzadas, cuyos gobiernos, en un mundo globalizado, han de enfrentarse a problemáticas cada vez más complejas e interdependientes. Este nuevo modelo de gobernar supone una reestructuración de las funciones tradicionales del Estado: la asignación imperativa, la dirección jerárquica, y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación. Estas nuevas formas están basadas en procesos de negociación y de coordinación mediante los cuales los poderes públicos tratan de movilizar recursos dispersos entre actores públicos y privados.

El sistema político de la UE responde de manera casi perfecta a las predicciones de este nuevo paradigma teórico. En Europa, debido a las características particulares del proceso de construcción europeo, se ha configurado un sistema institucional policéntrico y fragmentado, en cuyo proceso político interactúan una multitud de actores en diferentes niveles –las instituciones europeas, los Estados miembros, las regiones y entes locales, las organizaciones de representación de intereses (sindicatos, patronal), los grupos de presión, etc.– y también en diferentes etapas y a través de una multiplicidad de vías, dando lugar a lo que se ha definido como un sistema de gobernanza multinivel. La Comunidad Autónoma de Andalucía, como región europea, se encuentra plenamente inserta en este marco de gobernanza en niveles múltiples, participando, a través de diversos mecanismos y redes de cooperación, en los procesos de las políticas públicas que se originan en el marco institucional de la UE.

2. Del gobierno a la gobernanza

2.1. El concepto de gobernanza

El término gobernanza¹ ha sido tradicionalmente utilizado en la literatura anglosajona para describir y analizar la gestión de los asuntos públicos en un país y momento determinados. Básicamente, se ha empleado para describir el modo en que las sociedades adoptan y ponen en práctica las decisiones colectivas relativas a la regulación de los problemas sociales (Morata 2004: 29). Sin embargo, como observa Renate Maintz, a partir de la década de los noventa, el término ha sufrido una evolución semántica y ha pasado de ser sinónimo de *governing* (estilo de gobierno), a definir concretamente un nuevo estilo de gobierno. Se trata de un estilo distinto del modelo de control jerárquico estatal, un nuevo estilo caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los agentes públicos y privados y, en particular, por la interacción entre el Estado y otros actores no estatales en el seno de redes de decisión mixtas (Maintz 2000)². Este nuevo estilo abarca todo el proceso de elaboración de las políticas públicas, desde su formulación, programación e implementación, hasta su evaluación final.

La nueva gobernanza es una estrategia para unir al Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea

Básicamente, el paradigma o modelo teórico de la gobernanza implica una nueva manera de pensar las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad. Se basa en la necesidad de articular una teoría que recoja los cambios en el entorno estatal y la respuesta del Estado a dichos cambios: “la nueva gobernanza es una estrategia para unir al Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea” (Peters y Pierre 2005: 38). En un mundo cada vez más complejo, el proceso de toma de decisiones respecto a qué hacer y cómo afrontar las nuevas problemáticas que se

1. Durante años se ha prolongado un interesante debate en torno a la traducción de la palabra “governance”. Gobernación, buen gobierno, o gobernabilidad, han sido algunas de las traducciones. En este trabajo seguiremos la preferencia marcada por la Real Academia y extendida en la literatura científica en castellano, que utiliza la palabra gobernanza, ya existente en castellano pero en desuso, que exprime todo el significado del concepto y no induce a confusión con otros términos.

2. Maintz señala un segundo significado, desde el campo de la economía, en el que *gobernanza* significa una modalidad de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones que entiende dichas acciones como las formas primarias de construcción del orden social (Maintz 2000).

En este trabajo adoptamos la primera acepción del término, es decir, gobernanza como nuevo estilo de gobierno.

incorporan a la agenda política, ha salido de lo que antes se consideraba ámbito exclusivo de la acción del gobierno, ya que éste necesita movilizar una serie de recursos que no posee. Por una parte, recursos de tipo cognitivo, para entender e interiorizar los nuevos problemas y elaborar las posibles soluciones; por otra parte, recursos de tipo material e instrumental, para implementar y ejecutar las medidas formuladas de una manera eficaz y eficiente. Esto no quiere decir que el gobierno del Estado haya dejado de ser la institución central en el proceso de elaboración de las políticas públicas, sino que para garantizar esta necesaria movilización de recursos los poderes públicos deben adoptar un nuevo papel como emprendedores y como coordinadores y reguladores del proceso político, entendido éste no ya como un proceso de arriba hacia abajo sino como un proceso en red de escala global en el que interactúan múltiples actores.

2.2. Cambios y transformaciones en un mundo globalizado

El origen de este nuevo modelo, o estilo de gobernanza, se suele reconocer en el proceso de intensas transformaciones que se produce en los países desarrollados desde finales de los años 60, y que condujo a la transición desde la sociedad industrial a la denominada sociedad postindustrial. Estas transformaciones incluyen, entre otras, una profunda reestructuración del modo de producir, la crisis del modelo de Estado de bienestar keynesiano y del modelo tradicional de administración pública, burocrático y centralizado. En definitiva, una serie de procesos de cambio, estrechamente relacionados e interdependientes entre sí, han sido determinantes para la transformación de la posición del Estado y para la emergencia de la manera de gobernar que implica el paradigma de la nueva gobernanza.

En primer lugar, en el plano socioeconómico destaca el proceso de globalización económica que se ha producido en las últimas décadas, el cual ha representado una intensificación de la circulación de los flujos financieros a escala internacional y una creciente interdependencia entre las economías de los países, que ahora compiten en un mercado global. Por una parte, el desarrollo tecnológico, especialmente las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, ha contribuido a acelerar este proceso de globalización. Por otra parte, las políticas de liberalización y privatización impulsadas en la década de los 80, fundamentalmente las promovidas por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, propiciaron una apertura de los mercados a escala global que ha favorecido la globalización económica. También la crisis financiera del Estado, a partir de los años 70, alentó la adopción de políticas neoliberales durante los años ochenta y noventa, las

cuales favorecieron una orientación de la gestión de los asuntos públicos hacia los presupuestos de la economía de mercado. Sin duda, la crisis del modelo de Estado del bienestar puso en cuestión la legitimidad de la producción y la prestación de servicios públicos, al tiempo que hizo evidente la existencia de unas demandas crecientes de eficiencia y de nuevos modelos de gestión que superasen el régimen burocrático de la administración pública.

En segundo lugar, hay que añadir los cambios producidos en la estructura económica y social de las sociedades avanzadas. Aunque los índices de movilidad social han aumentado en casi todas las sociedades, y especialmente en las más desarrolladas, no obstante se observan nuevas situaciones de pobreza y exclusión que se sostienen sobre múltiples ejes de desigualdad: edad, género, etnia, ciudadanía. La *new economy* post-fordista, basada en el conocimiento y los servicios, fuertemente terciarizada y centrada en la explotación intensiva del trabajo inmaterial, genera nuevos riesgos e inseguridades que produce nuevas formas de precariedad en sectores productivos que se encuentran insertos en un modelo de relaciones laborales cada vez menos regulado. Y es que la globalización no sólo representa intercambios económicos y financieros a nivel global, sino que también supone un espectacular incremento en los flujos transnacionales de personas y la conformación de un mercado de trabajo a escala global.

En tercer lugar, se han producido cambios importantes en el sistema de valores predominante en la sociedad. Se observa, por ejemplo, la existencia de una creciente conciencia social sobre los asuntos relacionados con la protección del medio ambiente; la aparición de nuevos modelos familiares y de nuevas identidades generacionales que ponen en cuestión el prototipo de la familia tradicional; también se observa un aumento de la diversidad cultural ligado a los movimientos migratorios, que implica a su vez un cambio de valores, así como la aparición de nuevas problemáticas y conflictos sociales. No resulta extraño que la emergencia de valores postmaterialistas se traduzca en nuevos elementos de identidad colectiva y nuevas preferencias políticas (Inglehart 1998). Asimismo, algunos movimientos regionalistas y nacionalistas que surgen en Europa a partir de los años setenta también responden a la aparición de nuevos fenómenos identitarios que cuestionan la hegemonía cultural del Estado-nación y promueven procesos de descentralización territorial del Estado.

Por último, en el ámbito de la política democrática se arguye sobre la crisis de la democracia liberal representativa de masas. Los principales síntomas de agotamiento de la democracia representativa se observan, por una parte, en la crisis de los partidos políticos (caída de la afiliación, descenso de la participación electoral e incremento de la volatilidad) y también de las organizaciones sindicales que han sustentado a los partidos de masas de la izquierda (reducción de la afiliación y redefinición de sus funciones). Por otra

parte, el surgimiento de nuevos movimientos sociales, que responden en buena medida a los nuevos valores postmaterialistas de la sociedad, y que cuestionan los mecanismos de representación y los límites de la política institucional (Offe 1988). Pero además, tras la quiebra del modelo comunista de la Europa del Este, que representaba una alternativa política y económica al modelo democrático liberal y capitalista de Occidente, se hace más evidente el déficit de representación y de la participación política en las democracias desarrolladas (Kaase y Newton, 1995; Klingeman y Fuchs, 1995). En particular, se advierte la extensión de una ciudadanía crítica con sus gobernantes y representantes políticos hacia los que manifiesta una elevada dosis de desconfianza (Norris 1999; Pharr y Putnam, 2000). El ciudadano democrático se distancia de sus instituciones y mecanismos de representación política, lo cual implica un extraordinario desafío para la legitimidad de la democracia y para su estabilidad (Lipset 1959).

2.3. La gobernanza como respuesta

Las transformaciones arriba señaladas han puesto de manifiesto una insuficiencia del modelo de Estado jerárquico tradicional para responder eficazmente a la velocidad de los cambios que se han producido, cambios que generan nuevas demandas sociales, nuevas problemáticas y nuevos retos para la gestión democrática de los asuntos públicos. Por ello, las transformaciones que también ha experimentado la manera de gobernar responden a una estrategia adaptativa de las políticas públicas a las nuevas condiciones de complejidad e incertidumbre propias de la sociedad postindustrial (Gomá y Blanco 2006). Por un lado, estos procesos de cambio social han presionado para la incorporación de nuevas temáticas a la agenda y la reformulación de las que ya estaban en ellas, y, por otro lado, el nuevo escenario requiere de nuevas formas de articular los procesos de elaboración de políticas públicas.

El modelo de gobernanza se ha planteado como un modelo de gestión compartida de la complejidad social y surge como respuesta a los nuevos retos que se plantean, cada vez más complejos e interdependientes, ante los que no existen soluciones únicas ni éstas pueden ser aplicadas en un solo nivel. En muchas ocasiones, difieren el nivel en el que se da un determinado problema y el nivel en el que se encuentra la autoridad con capacidad de resolverlo. En este sentido, la coordinación y cooperación tanto con entidades ajenas a la administración pública como entre diferentes niveles de la misma se hace indispensable si realmente se quiere actuar eficazmente.

A pesar de la visibilidad del cambio en los procesos de elaboración de las políticas públicas, especialmente en determinadas áreas de políticas, apenas se han producido cambios en el nivel constitucional. De hecho, los mecanismos

legales de la política representativa han permanecido prácticamente invariables a la vez que se han desarrollado las prácticas de la gobernanza. Desde el punto de vista organizativo, asistimos a la emergencia de una dualidad de sistemas. Al sistema parlamentario tradicional, basado en la representación general, se superpone un sistema de auto-representación de intereses sectoriales mediante redes de subgobiernos especializados en la regulación de políticas complejas (Morata 2002: 2).

2.4. Gobernanza: calidad de la democracia y buen gobierno

“La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas sostiene que la creación de condiciones que favorezcan el desarrollo y la erradicación de la pobreza dependen, entre otras cosas, de la buena gobernanza en cada país y en el plano internacional, y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales. En el llamado Consenso de Monterrey, los Jefes de Estado convinieron en que la buena gobernanza, a todos los niveles, es indispensable para un desarrollo sostenible, un crecimiento económico sostenido y la eliminación de la pobreza.” (Comisión 2003)³.

Instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial incluyen entre sus recomendaciones sobre la gestión de los asuntos públicos las prácticas de la gobernanza, entendiéndolas como prácticas de buen gobierno que facilitan la transparencia. Asimismo, la Comisión Europea recomienda, en su Libro Blanco de la Gobernanza (2001), una serie de prácticas y principios que han de regir el proceso político con el objetivo último de lograr un buen gobierno. Dichos principios se resumen del siguiente modo:

- a) El principio de *participación*: según el cual, en un asunto concreto todos los actores (individuales o colectivos) que ostenten intereses o recursos susceptibles de ser afectados han de tener voz en el proceso de toma de decisiones. La calidad, pertinencia y eficacia de las políticas públicas implican una amplia participación de los ciudadanos en todas las fases de elaboración de las políticas.
- b) El principio de *transparencia*: se refiere a una mayor y mejor comunicación e información por parte de las autoridades e instituciones públicas hacia los ciudadanos. La transparencia en el proceso político favorece la confianza del ciudadano en unas instituciones complejas, al tiempo que les dota de un mayor control sobre las actuaciones públicas.
- c) El principio de *responsabilidad (accountability)*: la rendición de cuentas en la gobernanza implica una redefinición de los mecanismos habituales presentes en la democracia representativa. Este principio persigue

3. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Gobernanza y desarrollo COM/2003/0615.

clarificar el papel de cada uno de los actores que intervienen en el proceso político y exigir una mayor responsabilidad a las instituciones políticas de los diferentes niveles de gobierno de acuerdo con las actuaciones que lleven a cabo.

d) El principio de *eficacia*: la búsqueda de los resultados que corresponden con los objetivos preestablecidos debe dirigir las actuaciones de los diversos actores públicos y privados que intervienen en la implementación de las políticas, así como también la propia organización y gestión de las mismas.

e) El principio de *coherencia*: las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes entre sí. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones de los diversos niveles de gobierno con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.

El contenido de estos principios orientadores cobra sentido cuando tenemos en cuenta que los significados de la gobernanza coinciden en destacar los procesos sobre las instituciones. La gobernanza refleja “el interés por el acto de gobernar, logrando la acción colectiva en la esfera de los asuntos públicos, en aquellas situaciones en las que no es posible recurrir sólo a la autoridad del Estado” (Stoker 2000: 93). No obstante, aunque la buena gobernanza pretenda orientarse por los principios arriba indicados, ello no significa que las prácticas de la gobernanza puedan asimilarse en todos los casos con el “buen gobierno”. A este respecto, es interesante destacar, en el marco del debate teórico y académico sobre el modelo de la gobernanza, las voces críticas que advierten del “peligro” que representa la falta de marcos legales claramente definidos y la confianza en negociaciones a menudo muy informales entre los diversos niveles institucionales. Esta visión del proceso político puede conducir a que los actores sólo vean los atractivos del acuerdo y decidan ignorar sus consecuencias más negativas. Como observan Peters y Pierre (2004), los teóricos del modelo de la gobernanza tienden a suponer que los procesos de negociación están exentos de conflicto, pero aun cuando esto pudiera ser así en algunos casos u ocasiones, quedaría por resolver cómo los resultados del proceso de negociación son impuestos sobre los actores. En definitiva, detrás de todo proceso de negociación se esconde una gran cantidad de poder, y dicho poder continúa residiendo constitucionalmente en las instituciones políticas de gobierno (Peters y Pierre 2004: 86).

2.5. Gobernanza y redes de políticas

Como se ha indicado, la gobernanza es un modelo de gobernar basado ampliamente en las relaciones de cooperación que establecen entre sí las

autoridades públicas que operan en distintos niveles, y también con las asociaciones y los ciudadanos. Estas relaciones se configuran en redes verticales y horizontales. Las redes incorporan una serie de ventajas frente a las estructuras públicas de coordinación y consulta tradicionales: se adaptan con mayor facilidad y dinamismo a las nuevas problemáticas e incorporan una mayor capacidad de aprendizaje, lo cual constituye uno de los aspectos centrales de la gobernanza (Morata 2004: 27).

La gobernanza refleja “el interés por el acto de gobernar, logrando la acción colectiva en la esfera de los asuntos públicos, en aquellas situaciones en las que no es posible recurrir sólo a la autoridad del Estado”

Rodhes (1996) ha definido una serie de características básicas de las redes de políticas que operan en la gobernanza: interdependencia entre las organizaciones que las conforman (públicas y privadas); interacciones continuas entre los miembros de la red causadas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos; interacciones de tipo juego, basadas en la confianza y reguladas por reglas negociadas por los propios participantes de la red; y, por último, un grado significativo de autonomía de estas redes auto-organizadas respecto al Estado.

Precisamente, esta concepción acerca de la nueva posición del Estado es la que más controversia genera a la hora de definir el modelo de gobernanza. Algunos autores afirman que, a pesar de que la gobernanza responde a las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad, así como al incremento de la confianza en los métodos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político (Peters y Pierre 2004). Otros autores, en cambio, sostienen que se está avanzando hacia un modelo de “gobernar en red”, basado en la coordinación horizontal de actores que permite controlar los efectos derivados de los fallos del mercado, así como la falta de flexibilidad y de capacidad de adaptación de las administraciones públicas a los cambios del entorno (Marin y Mayntz 1991, Börzel 1998).

El estudio de las redes de políticas públicas resulta extremadamente útil para reconocer la importancia de los actores en el proceso político de la gobernanza. Las redes de políticas (*policy network*) se refieren a una estructura o complejo de organizaciones conectadas entre sí por relaciones de interdependencia, que abarca autoridades de diferentes niveles de gobierno así como a actores

públicos y no públicos (Marsh y Rhodes 1992:13). El enfoque centrado en la observación de las redes de políticas resulta útil para analizar las variaciones en los modelos de intermediación de intereses y, por tanto, ayuda a trazar las relaciones entre actores públicos y privados (Jordana 1995).

Por otra parte, es posible distinguir diferentes tipos de *policy network* implicados en diferentes etapas del proceso de las políticas públicas: desde el extremo de comunidades políticas estrechamente urdidas (*policy communities*) hasta el opuesto de redes de grupos de presión (*issue network*, *lobbying network*, *exchange network*) (Marsh 1998, Rhodes y Marsh 1992). Mientras que la categoría de *policy communities* describe un tipo de red dominada claramente por los actores gubernamentales (de participación restringida, valores comunes compartidos, perdurable y mutuamente beneficiosa para todos), hasta el punto de que puede referirse a un modelo de relaciones intergubernamentales, en cambio, la categoría de *lobbying network* o *issue network* se refiere más bien a amplias redes configuradas por actores cuya participación puede ser inestable, que intervienen mediante relaciones básicamente de consulta, donde el consenso es limitado y, por tanto, son más frecuentes las relaciones de competencia y conflicto (Sharp 1989).

La observación y análisis de los diferentes *policy network* nos ayudan a identificar la distribución de poder, influencia y estatus entre los diversos intereses particulares vinculados a una política específica. En los procesos políticos de la UE podemos observar la interacción de una multitud de redes de diferentes tipos. Esta proliferación de redes de políticas y la ausencia de atributos y mecanismos gubernamentales definidos permiten definir a la UE como “un modelo de gobernanza en estado prácticamente puro” (Morata 2002: 2).

3. Unión Europea y gobernanza multinivel

3.1. Enfoques y perspectivas en torno a la gobernanza europea

Los procesos de integración política supranacional, como es el caso paradigmático de la Unión Europea, son comúnmente interpretados de acuerdo con las claves de los límites del Estado-nación para operar eficazmente en un mundo globalizado. La globalización conlleva que los Estados ya no están en condiciones de actuar como actores soberanos en la arena internacional, y menos aún en la europea, donde han renunciado al ejercicio exclusivo de una serie de potestades. En particular, el proceso de integración de la Unión Europea ha configurado un sistema político y administrativo de unas dimensiones e importancia crecientes.

A pesar de ello, y a diferencia de los sistemas políticos “convencionales”, no es posible identificar en la UE una estructura de gobierno en el sentido tradicional. En efecto, la UE carece de los atributos clásicos de la soberanía estatal, ya que el poder político se encuentra repartido entre las instituciones europeas y los Estados miembros.

El estudio de la particular configuración del sistema político de la Unión Europea, de la singular distribución del poder político en su seno, ha sido emprendido desde diferentes enfoques y perspectivas teóricas. Básicamente es posible distinguir tres escuelas o perspectivas: el enfoque funcionalista, el intergubernamentalista, y el de la gobernanza multinivel.

En primer lugar, el proceso de integración europea ha sido explicado desde una perspectiva funcionalista (y también neofuncionalista) que parte de la tesis de que la forma histórica del Estado-nación ha llegado a su límite funcional y resulta incapaz de satisfacer nuevas y más complejas necesidades de seguridad y bienestar. La creación de organizaciones internacionales y supranacionales es una consecuencia funcional de aquellas limitaciones, funcional porque pretenden servir para cumplir las funciones básicas que el Estado ya no puede realizar aisladamente. Desde esta perspectiva, los procesos de cooperación e integración supranacional representan una redistribución interna del poder a favor de los actores no centrales, esto es, incrementan

la cuota de poder de las instituciones políticas subnacionales y supranacionales en detrimento del poder de los Estados.

En segundo lugar, el enfoque centrado en las relaciones intergubernamentales, que también ha sido desarrollado para explicar el proceso de integración europea, sostiene la tesis que afirma un incremento del poder del Estado como resultado de dicho proceso. Esta perspectiva adquiere un importante papel explicativo en el estudio de la *upper stream phase* de la política de la Unión Europea. Es decir, dicho enfoque es aplicado en la fase de negociación de la política europea que se enmarca en un juego de suma cero (Marks 1993), donde los gobiernos centrales o de los Estados miembros constituyen los únicos actores en el proceso de toma de decisiones frente a las instituciones europeas, en particular, la Comisión. Es importante destacar que en la mayoría de los casos, y en especial el español, esto sucede así aun cuando las materias objeto de decisión se cuenten entre las competencias de los gobiernos subnacionales o “autonómicos”.

Una tercera perspectiva, desarrollada en el estudio de la integración europea y del sistema político de la UE, sostiene que este último funciona de manera que los Estados, las instituciones europeas, las autoridades regionales y locales, y otros actores tanto públicos como privados, interactúan de manera más o menos cooperativa en un escenario complejo que incluye diferentes niveles territoriales (Hooghe y Marks 2001). Éste es el enfoque de la gobernanza multinivel que está reemplazando a los antiguos modelos jerárquicos de estratificación institucional, como los tratamientos formales de federalismo, en el estudio de las formas y sistemas políticos supranacionales. Esta nueva perspectiva aporta una imagen más compleja de las relaciones intergubernamentales, caracterizadas por una interacción directa entre las autoridades subnacionales y las instituciones supranacionales (Bache 2003: 75).

El enfoque de la gobernanza multinivel propone una perspectiva integradora para analizar la gobernanza de la UE. “El punto de partida del enfoque de la gobernanza multinivel es la existencia de competencias que se solapan entre los distintos niveles de gobierno y la interacción de los actores políticos a través de estos niveles” (Hooghe y Marks 2001), actores que, como ya hemos dicho, no se limitan a los entes estatales. La gobernanza multinivel no se debe entender como un orden jerárquico de diferentes procesos de gobernanza que se dan en los distintos niveles, sino como un proceso integrado donde actores de diferentes niveles de gobierno pueden interactuar entre sí aunque no se hallen directamente conectados. Ese es el caso, por ejemplo, de los intercambios entre las entidades regionales y la Comisión Europea en el marco de la política de cohesión. La perspectiva del gobierno multinivel se desarrolla teniendo en cuenta la fluidez y la incertidumbre que caracterizan el proceso de construcción europeo y su objetivo consiste en captar la complejidad y diversidad de las formas de gobierno en el ámbito europeo (Chaqués 2004: 141).

Por tanto, desde este enfoque, las instituciones europeas tienen una influencia independiente en la elaboración de las políticas que no puede ser considerada un derivado de su condición de agente de los ejecutivos estatales.

3.2. La Unión Europea: fábrica de políticas públicas

El proceso de integración europea, con la construcción de la UE durante la pasada década, ha supuesto un incremento significativo en la profundidad y en los objetivos de las políticas comunitarias. La Unión completó el Mercado Común en 1993, y seis años después constituyó la Unión Monetaria con la introducción de una moneda común y un Banco Central. A nivel político, los sucesivos tratados de los que se ha dotado la UE, desde el Acta Única Europea hasta el reciente Tratado de Lisboa, han promovido reformas en el proceso de toma de decisiones haciéndolo menos rígido; por ejemplo, a través de la introducción de las mayorías cualificadas en el Consejo o los mecanismos de co-decisión junto al Parlamento Europeo en algunas áreas de la política comunitaria. En estos años, el desarrollo institucional y la asunción de competencias por parte de la UE han adquirido una dimensión sin precedentes. Este proceso de construcción europeo ha tenido como resultado la configuración de una estructura institucional dedicada en gran medida a la elaboración de una ingente cantidad de políticas. De hecho, la UE ha sido caracterizada como una fábrica de políticas públicas. Según Richardson, el 60% de la actividad de la UE está orientada en este sentido, la elaboración de políticas (Richardson 1996).

La definición de la UE como una fábrica de políticas públicas resulta especialmente relevante en la medida que se trata de un sistema político cuya legitimidad está basada en los *outputs* que genera. Es decir, su singular naturaleza política, caracterizada principalmente por el déficit democrático que implica la ausencia de un gobierno representativo, ocasiona que su legitimidad, el apoyo ciudadano y aceptación social de sus decisiones, dependa de la eficacia y eficiencia que demuestra en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas. Unas políticas que se generan e implementan en un modelo de gobernanza multinivel, y, por tanto, son producto de la interacción entre numerosas redes estructuradas en torno al *policy making*.

3.3. El proceso de europeización

El proceso de integración europea ha significado la creación de una estructura de oportunidades que ha alterado los recursos de poder entre los diversos actores políticos, generando, a su vez, un proceso de adaptación institucional

por el que los actores adoptan e internalizan las nuevas reglas y prácticas (Morata 2004:37). Esta nueva estructura de oportunidades ha favorecido la innovación institucional también en el nivel local y regional, básicamente como respuesta a las transformaciones que se producen en el entorno. Esencialmente, éste es el proceso que se conoce como “europeización”, que consiste en la reorientación o reconfiguración de aspectos de la política (y la gobernanza) en la arena doméstica, de modo que refleje las políticas, prácticas y preferencias de los actores en el nivel europeo, tal y como incorporan las decisiones e iniciativas de la UE (Bache 2008).

En efecto, es posible observar que la adaptación a las reglas y prácticas provenientes de la Unión ha transformado, en mayor o menor medida, el sistema institucional de los países miembros y de sus regiones, que han desarrollado estrategias de adaptación más o menos exitosas. Se trata, en todos los casos, de una adaptación institucional (por ejemplo, constitucional), pero también de las propias estrategias de los actores políticos (como es el caso de los sindicatos y otros grupos de interés que pasan a organizarse en el nivel europeo y a desarrollar estrategias conjuntas en este nivel político), y también de las preferencias políticas (adoptándose, por ejemplo, los objetivos y orientaciones políticas formulados por la Comisión).

Como señala Bache:

“En términos de vincular la europeización con la gobernanza multinivel, el indicador clave es si las preferencias, las prácticas y las políticas de la UE aumentan la influencia de los actores políticos subnacionales y no-estatales, bien redistribuyendo recursos a su favor o bien reconfigurando las preferencias de los actores domésticos; el efecto, en ambos casos, es que la influencia en el proceso de decisiones y sus resultados se vuelve más difusa” (Bache 2008: 162).

Es indudable que los actores subnacionales, y en particular las regiones, se han convertido en instrumentos imprescindibles de las políticas europeas, aunque también es cierto que la expansión de las competencias comunitarias muchas veces ha ido en detrimento de los poderes constitucionales atribuidos a las regiones, sin que éstas dispongan, en el nivel europeo, de los mecanismos institucionales necesarios para influir directamente en las decisiones (Morata 2004: 45). El déficit de representación e influencia institucional directa de las regiones en la arena europea pone de manifiesto la necesidad de implementar mecanismos de coordinación en niveles múltiples.

En particular, la política europea de cohesión, que se expandió en los años ochenta, puso de manifiesto la necesidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno en la implementación de las políticas destinadas al desarrollo regional. Se coincide en señalar que uno de los principales impulsores de la gobernanza multinivel en Europa ha sido el instrumento financiero conocido como fondos estructurales, que supusieron la puesta en práctica de programas específicos para la formación y creación de empleo en el ámbito regional y local, y que rompieron con el monopolio de los gobiernos nacionales para dirigir

y gestionar aspectos básicos de la política (Marks 1993). Es más, la política estructural europea sirvió para reforzar el proceso de regionalización en Europa (Wallace 2000). Por tanto, la política de cohesión tiende a generar una doble dinámica europeizadora: por un lado, incentiva la movilización de las autoridades regionales en la arena política europea; por otro, fomenta la introducción de nuevas formas de gobernanza derivadas de conceptos comunes generados a nivel europeo (Morata 2004: 160).

3.4. La política europea de cohesión

La política regional europea tiene su origen en 1975, año en que se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) con el objetivo de promover la cohesión social y económica en el territorio de la Comunidad. Esta política de cohesión aplicaba un modelo clásico de incentivos fiscales a la inversión industrial y de financiación de obras de infraestructura en las regiones periféricas o menos desarrolladas. Incluía un mecanismo de co-financiación con los Estados miembros que, en la práctica, implicaba la subordinación de las políticas de la Comisión a los objetivos de los mismos. La Comisión desarrolló un nuevo enfoque amparándose en la legitimidad del proceso de integración para intentar compensar las desventajas que iban a sufrir las regiones menos desarrolladas. De modo que diseñó unos marcos y métodos de implementación alternativos en los que las regiones y otras instituciones descentralizadas adquirirían un papel relevante como principales actores responsables de la implementación de la política de cohesión. Este nuevo enfoque contrastaba con la práctica de los Estados miembros, lo que “desencadenó, en un principio, conflictos importantes, o incluso bloqueos entre la Comisión y los gobiernos nacionales” (Tömmel 2004: 96). El resultado fue una implicación mayor de las autoridades regionales en el proceso de elaboración de las políticas públicas europeas, al mismo tiempo que, progresivamente, se desarrollaba un canal directo de comunicación y cooperación entre la Comisión y las regiones, lo que provocó que emergieran, de nuevo, los conflictos, pero esta vez más en el nivel estatal (entre los gobiernos centrales y las autoridades regionales).

La reforma de la política regional europea, a través de la reforma de los fondos estructurales de 1988, formalizó parcialmente la relación abierta entre la Comisión y los gobiernos regionales bajo el principio de participación o *partenariado*⁴. El *partenariado* se aplica de forma desigual a lo largo de la UE, pero en casi todas partes institucionaliza alguna forma de contacto directo entre la Comisión y actores que no son el gobierno central. Fundamentalmente, es a través del principio de *partenariado* como el modelo de gobernanza multinivel se establece primero en la arena europea. Ello implica la adopción de un modelo de elaboración de políticas que incorpora a los diversos niveles

4. El término *partnership* tiene una difícil traducción al castellano. En algunos foros se ha traducido como cooperación, asociación o participación, aunque estos términos no recogen todo el significado del concepto. En el presente trabajo hemos preferido utilizar el término *partenariado* siguiendo la línea marcada por los últimos documentos comunitarios.

de gobierno en la UE, puesto que el proceso de toma de decisiones afecta a competencias compartidas entre una variedad de actores localizados en diferentes niveles territoriales antes que estar monopolizado por los gobiernos nacionales (Hooghe y Marks 2001: 3). Básicamente, el principio de partenariado estableció un proceso administrativo por el que las autoridades públicas implicadas (y posteriormente, otros actores sociales) en los diferentes niveles territoriales, decidían planes de desarrollo regional (Marco de Apoyo Comunitario y recientemente Marco Estratégico Nacional de Referencia), los operacionalizaban (en programas operativos) y supervisaban su implementación, a través de comités especiales (Bauer 2002).

El proceso de formulación e implementación de la política de cohesión ayuda a ilustrar el proceso de *policy making* en la gobernanza multinivel de la UE. Este proceso ha sufrido algunas transformaciones en los sucesivos períodos de programación financiera. En el período de programación actual (2007-2013), la Comisión propuso, en estrecha cooperación con los Estados miembros, "las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión". Estas directrices constituyen el fundamento de la política de cohesión y le dan una dimensión estratégica, al tiempo que garantizan que los Estados ajusten su programación en función de las prioridades de la UE. Seguidamente, cada Estado miembro preparó un "Marco Estratégico Nacional de Referencia" (MENR), coherente con las directrices estratégicas, en el curso de un diálogo permanente con la Comisión. Este documento define la estrategia elegida por

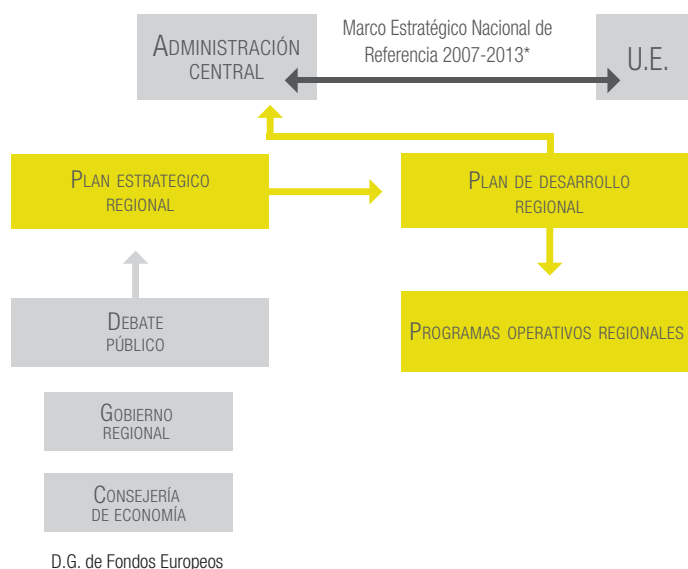
el Estado en cuestión y propone una lista de los "Programas Operativos" (POs) que prevé aplicar. La Comisión aprueba ciertas partes del MENR, así como cada *Programa Operativo*. Los POs, que pueden ser plurirregionales o bien referidos a una región específica, presentan las prioridades del Estado y/o de las regiones, y la manera en que va a llevarse a cabo su programación. Este proceso común de elaboración de la política de cohesión para el período 2007-2013 ha pretendido simplificar un proceso que, en la práctica previa (basada en los Marcos de Apoyo Comunitario), se había mostrado excesivamente complejo. Los nuevos procedimientos pretenden mostrar una mayor confianza de la Comisión en los Estados miembros con respecto a las tareas de programación.

En España, la participación de las Comunidades Autónomas en la política de cohesión está asegurada por la presencia de los Planes de Desarrollo Regional, que representan la contribución de los gobiernos autonómicos al documento de programación general del Estado, que el gobierno central negocia con la Comisión (ver figura 1). Los planes de desarrollo regional tienen su origen en los planes estratégicos elaborados desde los departamentos de economía de los gobiernos autonómicos. De acuerdo con los procedimientos y principios recomendados por la Comisión, dichos planes estratégicos se realizan contando con las aportaciones de una variedad de actores públicos y privados, incluyendo, en ocasiones, mecanismos de consulta ciudadana.

Pero además, el principio de partenariado opera también en la fase de implementación de los PORs mediante el establecimiento de diversos comités de seguimiento en los que se encuentran representadas instituciones europeas (la Comisión o el Banco Europeo de Inversiones), estatales y regionales, así como expertos externos y organizaciones económicas y sociales. El nuevo papel adquirido por las regiones en la política regional europea ha supuesto una serie de retos y transformaciones "que han alterado radicalmente su funcionamiento, creando nuevos marcos legales, estableciendo nuevas funciones públicas o extendiendo o cualificando las existentes para conseguir una adecuada gestión de las nuevas tareas; garantizando suficientes medios presupuestarios para cofinanciar los programas europeos o adquirir fondos adicionales; movilizand o otros actores para la implementación de proyectos específicos (...); y elaborando procedimientos para gestionar la implementación de proyectos y programas adecuadamente" (Tömmel 2004: 99-100).

Como ya se ha apuntado, los agentes económicos y sociales también participan en la política de cohesión. Esta participación se formalizó a partir de la Reforma de los fondos estructurales de 1993, que amplió el principio de partenariado incluyendo en él no sólo a las instituciones subestatales, sino a las organizaciones económicas y sociales de representación de intereses, aunque también abrió la puerta a la participación de otras organizaciones de la sociedad civil. En particular, la reforma introdujo la novedad de que los agentes económicos y sociales (sindicatos y organizaciones empresariales) debían ser incluidos en

Figura 1
Contribución autonómica a la programación de la política de cohesión de la U.E.



* Anteriormente el Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006.

todo el proceso, desde la formulación e implementación del Programa Operativo hasta la evaluación final de sus resultados⁵. Además, en la nueva reforma del año 2000, se introducen los ejes transversales de sostenibilidad medioambiental y protección de la igualdad de género en todas las intervenciones de la política regional europea, lo cual amplía la participación de nuevos actores en la política de cohesión, incorporando a organismos medioambientales y de igualdad de género. Por último, en 2006, se crea una nueva figura de cooperación territorial en el marco de la política de cohesión, las “agrupaciones europeas de cooperación territorial”, que favorecen una mayor autonomía y capacidad de influencia política de las autoridades regionales y locales así como de los actores no públicos. En definitiva, la política europea de cohesión va desplegando progresivamente nuevos mecanismos de gobernanza multinivel en el marco de la UE.

4. ¿Quién gobierna en la Unión Europea?

4.1. Una Unión Europea post-estatal

El proceso de integración europea ha configurado un sistema de gobernanza policéntrico que no está basado en una estructura de gobierno fuerte. En la UE, el poder es ejercido compartiendo y uniendo recursos de diferentes actores, a menudo mediante redes de políticas, en las que una amplia y creciente variedad de actores no gubernamentales están siendo implicados en los procesos de toma de decisiones y de su implementación. Las políticas públicas europeas no son el resultado exclusivo de la negociación entre Estados, ni de la acción autónoma de las organizaciones supranacionales, sino un proceso complejo que engloba a dicho conjunto heterogéneo de instituciones y actores diversos.

El alcance y la profundidad de la elaboración de las políticas a nivel europeo han crecido de forma muy importante con el desarrollo de la Unión a partir del Acta Única Europea de 1986. Este desarrollo ha supuesto una reestructuración de la distribución de la autoridad en los Estados miembros, que han visto como la constitución de nuevas entidades supra-estatales, como el Parlamento Europeo o el Banco Central Europeo, han supuesto una

transformación progresiva de la soberanía estatal en una soberanía compartida entre los Estados miembros y dichas instituciones y, en algunos casos, totalmente transferida a éstas. Este proceso ha venido acompañado, en muchos países, por experiencias de descentralización y de restitución de poderes a las entidades regionales y/o locales. Esta distribución de las competencias de gobierno ha dado lugar a un escenario complejo en el que las distintas autoridades interactúan en varios niveles.

Además, las incorporaciones al proceso político europeo de múltiples y diversos grupos de expertos, de organizaciones de representación de intereses, lobbies, organizaciones económicas y sociales (organizaciones sindicales, empresariales, agrarias, ambientalistas, y un largo etcétera), puede explicarse por el desarrollo de redes de políticas públicas en respuesta a la necesidad de crear instituciones que, en ausencia de legitimidad democrática, garanticen la eficacia en la dirección y gestión de los asuntos públicos en el ámbito europeo (Scharpf 1999: 38). Las redes de políticas europeas se caracterizan por desarrollar una estructura institucional relativamente más abierta a la participación de expertos que en el nivel estatal. En concreto, en la UE predomina un tipo de redes de carácter pluralista, caracterizado por la existencia de una comunidad política amplia y poco integrada. “El número y tipo de actores que interviene en la red es más amplio y heterogéneo, los escenarios de interacción están menos institucionalizados, las pautas de negociación tienen un carácter más informal y abierto, tanto en el interior de las organizaciones (públicas o privadas) como entre las organizaciones que participan en la negociación, y las decisiones no acostumbran a formalizarse a través de acuerdos o normas formales” (Chaqués 2004: 151).

No obstante, hay que subrayar que la posición predominante en el proceso político la siguen ostentando los Estados miembros a través de las distintas formaciones del Consejo Europeo. En el proceso de elaboración de las políticas públicas, la Comisión Europea es la iniciadora de las políticas, ya sea por iniciativa propia o siguiendo las directrices del Consejo Europeo o del Parlamento Europeo. En este proceso se apoya en una red compuesta por unos 700 grupos de expertos y comités consultivos en los que participan tanto representantes de los Estados miembros (incluidos en algunos casos representantes de las regiones) como los grupos de interés articulados a nivel europeo (como la confederación de sindicatos CES o la cúpula de las patronales UNICE, aunque también otros como organizaciones agrarias o ambientalistas). Dichos comités suelen tener un carácter estable y continuado conformando, en muchos casos, verdaderas comunidades de intereses en torno a temas específicos (de acuerdo, especialmente, con un modelo de *issue network*). Al estar representados diversos intereses, tanto de los Estados como de los grupos de presión y organizaciones que participan en la red de políticas, la Comisión utiliza a estos grupos tanto para recabar información y apoyos como para anticipar las reacciones de los Estados miembros.

5. Reglamento del Consejo nº 2081/93, art 4.

La Comisión ocupa una posición complicada dentro del entramado institucional europeo. Tratándose de un órgano nombrado a través de un complejo y poco transparente proceso de negociación entre los Estados, carece de una fuente de legitimidad directa. Por este motivo, necesita generar constantemente mecanismos de legitimación para reforzar así su capacidad de influencia. Para ello desarrolla una serie de mecanismos, como la proposición de directivas genéricas que, una vez adoptadas, le permite formular políticas más comprometedoras; también construye coaliciones cooperativas con actores sub-estatales o grupos privados, y puede crear grupos de expertos que avalen su labor. Estos mecanismos potencian, a su vez, la incorporación de los actores no estatales al proceso de gobernanza europeo.

4.2. La Europa de las regiones

Las regiones han adquirido un papel cada vez más relevante en el proceso político europeo. En un principio, los tratados europeos eran “ciegos” respecto a la organización interna de los Estados miembros; en concreto, a la existencia de regiones con capacidades legislativas en el seno de los mismos. Tanto la movilización de las regiones en pro de un papel más destacado en Europa como la intervención de la UE en muchos de los ámbitos en que dichas regiones tienen competencias, han puesto de manifiesto la necesidad de su incorporación al proceso político europeo. Algunos autores señalan que esta participación regional responde, en cierta medida, a una apuesta de la Comisión por abrir la arena política a nuevos actores, con el objetivo de debilitar la posición preeminente de los Estados miembros en el juego político (Hoogues y Marks 2001, Tömmel 2004).

La movilización de las regiones para contar con una voz propia en Europa ha obtenido resultados ambiguos. La UE ha reconocido su existencia y regulado su participación en las instituciones a través del Comité de las Regiones, que estableció el Tratado de Maastricht en 1993, pero este órgano sigue teniendo carácter consultivo, y además, no recoge sólo las pretensiones de las entidades regionales sino que también incluye a los entes locales. Esto genera una disparidad en la representación, puesto que agrupa regiones con competencias formales con entidades que carecen de ellas. La influencia en el proceso político europeo de los actores sub-estatales está determinada por sus competencias formales, pero también por otras variables: la voluntad de participar activamente en el juego político, la capacidad de formular preferencias que movilicen intereses privados, o su habilidad para adaptarse eficazmente a los cambios derivados del proceso de europeización (Morata 2004: 43).

Al margen del Comité de las Regiones, las autoridades sub-estatales han constituido más de 200 oficinas regionales en Bruselas para defender sus

intereses ante la UE. Además, las regiones han creado una amplia variedad de asociaciones interregionales de diversos tipos para defender una serie de intereses comunes. Algunas de las más conocidas son: la Asociación Cuatro Motores para Europa, que integran desde 1988 las regiones, no fronterizas entre ellas, de Baden-Württemberg, Cataluña, Rhône-Alpes y Lombardía; la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARBE), que cuenta con 90 regiones asociadas; o la Asociación de Regiones con Capacidad Legislativa (REGLEG).

En definitiva, para responder al interrogante de “quién” gobierna en Europa hay que contemplar el sistema de gobernanza multinivel que se ha configurado en la UE, el cual abarca una densa trama de relaciones entre diversos actores públicos y privados que interactúan en su seno. Se trata de un modelo basado en procesos de negociación y de cooperación que favorece el consenso a través de un sistema de pesos y contrapesos. Sin embargo, no podemos perder de vista que no todos los actores disponen del mismo poder ni de la misma capacidad de influencia. En este sentido, los actores que mejor adapten sus estructuras y estrategias a la manera de funcionar del sistema europeo serán los que más posibilidad de éxito tengan a la hora de influir y de participar en el proceso político. La carencia de un marco normativo regulador subraya la naturaleza informal del modelo de gobernanza multinivel, lo cual beneficia a los actores con mayores recursos y capacidad de *lobby*, y penaliza a los más débiles (Peters y Pierre 2004).

Los actores que mejor adapten sus estructuras y estrategias a la manera de funcionar del sistema europeo serán los que más posibilidad de éxito tengan a la hora de influir y de participar en el proceso político.

5. Andalucía en la gobernanza multinivel europea

5.1. Andalucía, una región en Europa

Para la Comunidad Autónoma de Andalucía, la integración española en la UE ha supuesto importantes transformaciones y retos. El impacto del proceso de integración europea no se ha limitado únicamente a la entrada de flujos de capital para el desarrollo de determinadas áreas y sectores, sino que la pertenencia a la UE también ha afectado al propio diseño de las instituciones autonómicas, a la manera de elaborar e implementar las políticas públicas, a las modalidades e intensidad de la participación de diversos actores en el proceso político; en definitiva, a la manera de gobernar que se ha ido adoptando de acuerdo con el modelo de gobernanza europea.

Por una parte, Andalucía ha sido la región europea que, en términos absolutos, más fondos comunitarios ha recibido para el desarrollo regional. El ingreso de España en la Comunidad Europea no sólo ha representado para la economía andaluza un importante beneficio derivado de los fondos estructurales y de cohesión, sino que, por las especiales características de su actividad económica, ha sido una de las regiones españolas en las que más importancia ha tenido la Política Agraria Común (PAC), política que absorbe casi la mitad del presupuesto comunitario. Las continuas reformas que se suceden en las Organizaciones Comunes del Mercado (OCM), que regulan la producción y comercialización de los productos agrícolas, han afectado especialmente a Andalucía, en particular, en el caso de las reformas del aceite o el algodón (Smolka 2006).

Por otra parte, en el ámbito político e institucional resulta complicado describir los efectos concretos que el proceso de integración europea ha representado para Andalucía. No obstante, es posible identificar ciertas transformaciones atribuibles al proceso común de europeización. Algunos de estos cambios se han producido mediante el aprendizaje institucional. Por ejemplo, los fondos europeos han llegado a todas las Consejerías, lo que ha generado la necesidad de adecuar los dispositivos administrativos a esta realidad. En este sentido, el gobierno autonómico ha asumido y ejercido un mayor control y seguimiento

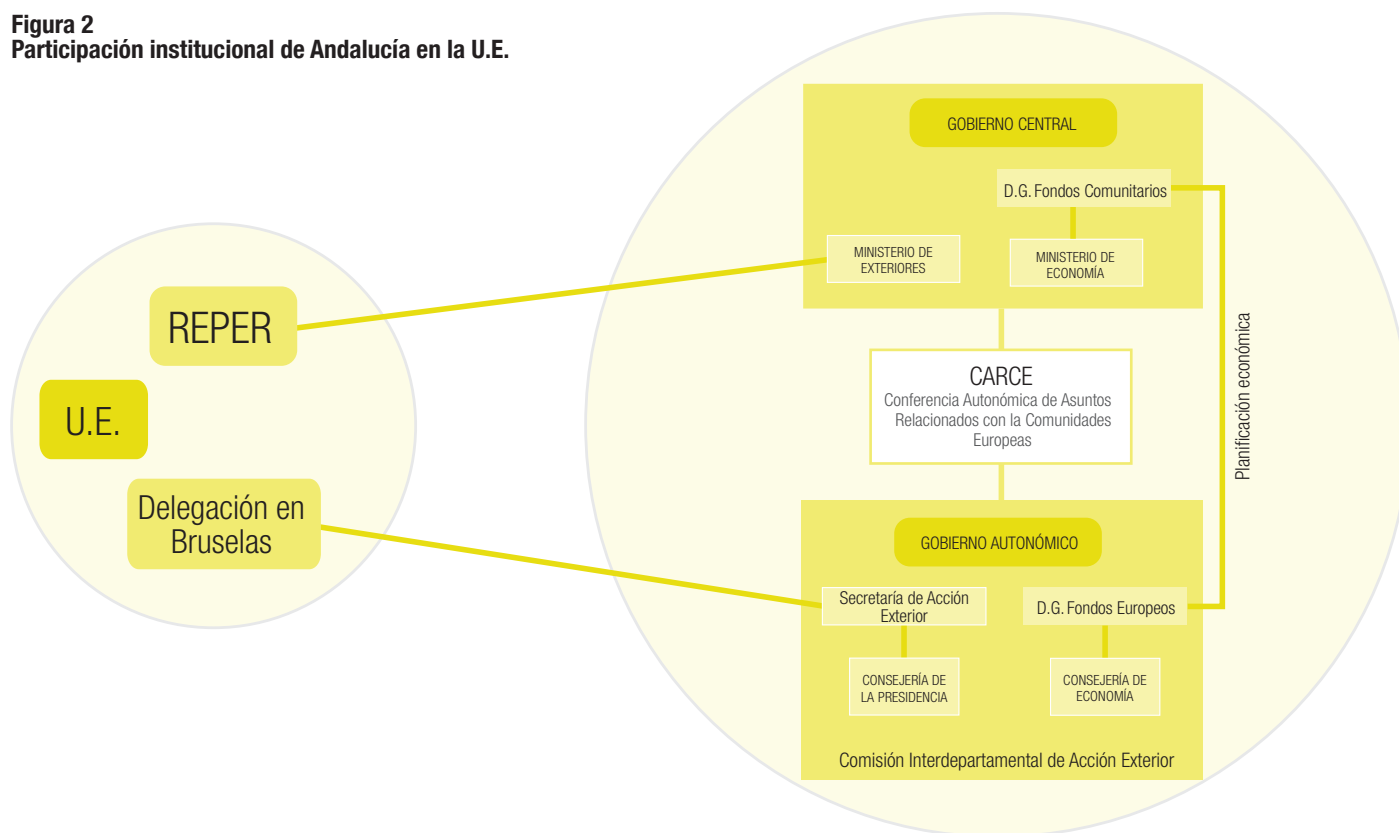
de los fondos, la evaluación del impacto de las políticas o el fomento de la participación de actores sociales. También se han producido transformaciones en el propio estilo de elaborar las políticas; por ejemplo, la preferencia por la programación plurianual de las intervenciones en consonancia con los periodos de programación comunitarios.

También la estructura institucional de la Junta de Andalucía se ha transformado para dar respuesta al nuevo marco político europeo y, en general, a los cambios en el entorno. Resulta interesante destacar la creación, en 1995, de la Dirección General de Fondos Comunitarios, en la Consejería de Economía y Hacienda, que fue anterior a la creación de su equivalente en el Ministerio de Economía y Hacienda. En la Consejería de la Presidencia, el máximo órgano de coordinación de asuntos relacionados con la UE es la Secretaría de Acción Exterior (anterior Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior), de la que depende la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior, encargada de impulsar y coordinar las distintas iniciativas del Gobierno andaluz en el exterior.

La dimensión europea de Andalucía ha quedado también recogida en el nuevo Estatuto de Autonomía aprobado en 2007. El nuevo texto recoge la complejidad y carácter dinámico del marco de relaciones multinivel en el que se encuentra inserta la Comunidad Autónoma. En este marco complejo se superponen distintos ordenamientos constitucionales, el autonómico, el estatal y el comunitario, en lo que se ha denominado un “constitucionalismo multinivel”. Se pueden distinguir dos fases en la participación de Andalucía en la UE (Balaguer 2007): una ascendente, en la que se subraya la participación de la Comunidad Autónoma en la conformación de la voluntad estatal, que se manifiesta en la posición que el Estado mantiene ante las instituciones europeas; y otra fase descendente, que se recoge en el principio de autonomía institucional, según el cual, “la Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la UE en las materias de su competencia” (art 42.2). Además, el Estatuto recoge otras aportaciones de la pertenencia de Andalucía a la UE, como los mecanismos de control de la subsidiariedad.

La participación de Andalucía en las instituciones europeas se concreta, por una parte, en la denominada “fase ascendente” de formación de la posición del Estado en Europa. El principal mecanismo de intervención en esta fase es a través de la Conferencia Autonómica de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas, que tiene como objetivo asegurar la presencia de las comunidades en las distintas reuniones sectoriales de la Comisión Europea (véase figura 2). Este órgano se constituyó formalmente en 1992, pero funciona desde 1988. En la práctica, la CARCE, así como otras conferencias sectoriales que

Figura 2
Participación institucional de Andalucía en la U.E.



se derivan de ella, constituyen más foros de debate e información que de verdadera participación y decisión (Smolka 2003: 483). Por otra parte, las Comunidades Autónomas han desarrollado una serie de instrumentos para estar presentes de una manera directa en el proceso político comunitario; la creación de la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas ha ido en ese sentido. Creada en 1990, en un primer momento ligada al Instituto de Fomento de Andalucía –hoy agencia IDEA–, se estableció como delegación institucional en 1996, después de la sentencia del Tribunal Constitucional⁶ en la que se reconocía el derecho de las Comunidades Autónomas a relacionarse directamente con la UE. En un principio, sus funciones tenían un marcado carácter informativo, pero con el avance del proceso de integración europeo ha ido asumiendo mayores competencias, como la coordinación con la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) (Smolka 2003: 498) o el seguimiento de los trabajos del Comité de las Regiones.

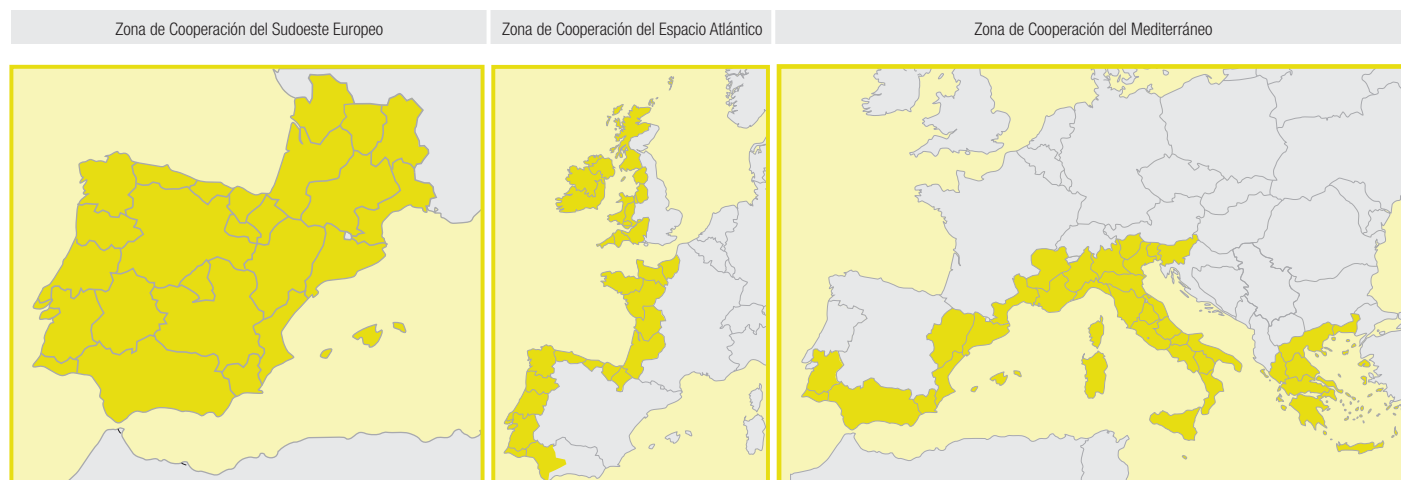
Andalucía está presente en el Comité de las Regiones desde su creación en 1994. El presidente de la Junta de Andalucía ejerce la representación en calidad de miembro titular, actuando como suplente el secretario general de Acción Exterior. La presencia de Andalucía en el Comité se estructura en varios niveles: a través de las comisiones, en las que participa activamente,

y a través del plenario, donde está presente con voz y voto. La participación de la Junta de Andalucía en este órgano europeo se coordina desde la Consejería de la Presidencia, a través de la Secretaría General de Acción Exterior y con el apoyo de la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas.

La dimensión Europea también se ha reflejado en la actividad parlamentaria; en este sentido, el Parlamento andaluz creó durante la pasada legislatura la Comisión de Asuntos Europeos. Esta Comisión nació con el objetivo de crear un nuevo marco de relaciones entre Andalucía y las instituciones de la UE, así como colaborar con otras regiones europeas con capacidad legislativa en el debate sobre la construcción europea. Dicha cooperación se ha visto materializada con la participación de la cámara andaluza en las sucesivas conferencias de Parlamentos Regionales Europeos con Competencias Legislativas (CALRE). Andalucía participa, además, en diversas asociaciones europeas regionales: la Asamblea de las Regiones Europeas, la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa, y en el Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa. Estas asociaciones tienen como objetivo la representación de diversos intereses comunes de las regiones que las conforman ante la Unión, así como

6. Sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de mayo de 1994, en la que se reconoció al Gobierno Vasco el derecho a contar con una oficina de representación en Bruselas.

Figura 3
Espacios de cooperación transnacional en los que participa Andalucía



Fuente: Programa operativo FEDER Andalucía 2007-2013

implementar programas de cooperación entre las mismas. un nuevo marco de relaciones entre Andalucía y las instituciones de la UE, así como colaborar con otras regiones europeas con capacidad legislativa en el debate sobre la construcción europea.

5.2. La cooperación transfronteriza

Para la UE las relaciones entre regiones de países limítrofes, ya se traten de relaciones entre países miembros de la Unión, o entre éstos y terceros, reviste especial relevancia, por lo que impulsa diversos programas orientados a la cooperación transfronteriza.

La Comunidad Autónoma de Andalucía participa en varias de estas iniciativas comunitarias, en cuya ejecución intervienen organismos de cada uno de los países implicados en la cooperación. En concreto, en el marco del Programa Operativo FEDER, Andalucía participa en los siguientes: Programa de Cooperación Territorial del Espacio Sudoeste Europeo (SUDOE) 2007-2013. Programa de Cooperación Territorial del Espacio Atlántico 2007-2013, Programa de Cooperación Territorial del Mediterráneo (MED) 2007-2013 y Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España- Portugal 2007-2013 (véase figura 3).

Las prioridades de estos programas de Cooperación Territorial, según define el programa operativo de FEDER para Andalucía, son:

- Promoción de redes transnacionales de innovación y de cooperación en materia tecnológica: reforzando la competitividad y la capacidad de innovación en ámbitos específicos de la economía regional con un potencial alcance transnacional.
- Mejora de la sostenibilidad para la protección y conservación del entorno natural y el medio ambiente marino y costero: muchos de los problemas de carácter medioambiental tienen, frecuentemente, una naturaleza que sobrepasa las fronteras administrativas de los territorios, que requieren una actuación coordinada a una escala que precisa la intervención de varias instancias (regionales o nacionales de diferentes países).
- Accesibilidad e integración armoniosa de los espacios transnacionales: incorporando una visión transnacional en el diseño de las obras de infraestructuras de transportes para tener en cuenta la incidencia de las fronteras sobre la movilidad.
- Impulso del desarrollo urbano sostenible y policéntrico: aprovechando los efectos positivos de la cooperación transnacional y aumentando el protagonismo socioeconómico de los municipios mediante su inclusión en redes de cooperación.

5.3. La política de cohesión en Andalucía

La política de cohesión es el ámbito de las políticas donde mejor se refleja el modelo de gobernanza multinivel de la UE. En ella participan todos los niveles institucionales de la Unión: comunitario, estatal, regional y local; financiando, programando, implementando y evaluando las diferentes actuaciones, que dan lugar a encuentros y negociaciones cruzadas entre los diferentes actores. La política de cohesión prevé, además, a través del principio de partenariado, la incorporación de actores no institucionales al proceso de políticas públicas.

La participación de la Comunidad Autónoma en la política de cohesión se articula a través de las diferentes fases del proceso: programación, implementación y evaluación. En la fase de programación de la política de cohesión, que parte de los planes estratégicos regionales que se elaboran desde la Consejería de Economía de la Junta, tienen lugar diversos contactos entre el gobierno central y el autonómico para definir la contribución de Andalucía al Marco Comunitario de Apoyo (MCA, hasta 2006) y al MENR (2007-2013). El MCA fue uno de los ámbitos con que se conectó expresamente el principio de partenariado en la reforma de 1988. No obstante, en un principio, la intervención autonómica en este proceso tuvo que sortear resistencias del gobierno central que, en cualquier caso, asume la dirección y coordinación de las negociaciones con Bruselas (Medina 2002: 96). La Consejería de Economía prepara el submarco de apoyo (o submarco estratégico) regional fijando las prioridades financieras y las líneas presupuestarias de acuerdo con el PDR y con las prioridades formuladas por otras Consejerías y agencias interesadas.

Con los sucesivos periodos de programación, el Gobierno autonómico ha ganado independencia en la elaboración de los Programas Operativos Regionales (PORs). Si el Gobierno central se halla en condiciones de decidir autónomamente acerca de las prioridades estratégicas generales, a medida que se avanza en la necesidad de diseñar e implementar proyectos concretos se hace más necesario el conocimiento y los recursos de las administraciones que cuentan con competencia en los niveles más cercanos al ciudadano y al territorio.

Es importante destacar como en el caso andaluz se han incorporado los agentes económicos y sociales a la fase de programación de la política regional europea. Esta participación se ha concretado en la Estrategia para la Competitividad de Andalucía (ECA) 2007-2013 (refrendada por el Parlamento andaluz), que reúne el conjunto de la planificación cofinanciada con fondos estructurales y es la principal aportación de Andalucía al MENR. El origen de esta participación se encuentra en el VI Acuerdo de Concertación de Andalucía suscrito por el Gobierno andaluz, los sindicatos más representativos –CCOO y UGT– y la Confederación de Empresarios de Andalucía. Estos agentes

también desempeñan un papel relevante en la implementación de los PORs. En particular en la ejecución de programas y proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo.

En la implementación de los PORs (2007-2013), la Consejería de Economía y Hacienda es la autoridad de gestión del PO FEDER (junto con el Ministerio de Economía y Hacienda), y la Consejería de Empleo es la autoridad de gestión del PO Fondo Social Europeo (FSE) (junto al Ministerio de Trabajo e Inmigración). Son estas autoridades de gestión las que presiden los respectivos comités de seguimiento de dichos PORs. Como ya señalamos, los comités de seguimiento representan el principal instrumento de partenariado en la fase de seguimiento y evaluación de la política de cohesión. En Andalucía, los agentes económicos y sociales son miembros permanentes del comité de seguimiento del PO FSE, y son miembros consultivos del resto de comités. En estos comités también participan organismos encargados de controlar que se cumplan los criterios transversales que marca la Comisión Europea en materia de igualdad de oportunidades (en Andalucía, el Instituto Andaluz de la Mujer), y en materia de sostenibilidad (la Consejería de Medioambiente). En esta última, se ha creado recientemente la Unidad de Integración Ambiental (coordinada por la propia Consejería y la Consejería de Economía y Hacienda), con el objetivo de velar por el cumplimiento de dicho criterio transversal de sostenibilidad.

El nuevo MENR (2007-2013) avanza en la construcción de la gobernanza con la introducción de nuevos mecanismos de coordinación entre los distintos agentes implicados en los procesos de las políticas públicas cofinanciadas por los fondos estructurales. Por un lado, contempla una serie de foros de debate y encuentros, de carácter anual, entre las administraciones implicadas y la sociedad civil. El objetivo de estos foros es realizar un seguimiento conjunto de los diversos programas operativos, intercambiar experiencias, hacer recomendaciones para mejorar la implementación de los programas y examinar la contribución de la política de cohesión a la convergencia y, en su caso, recomendar acciones correctoras. Por otro lado, también se introducen redes sectoriales que sirvan para la coordinación, en temas específicos, de las distintas administraciones y agencias implicadas en cada una de las materias, así como las organizaciones sociales que sostengan intereses en dichas áreas. Estas redes pretenden ser un mecanismo para el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas.

6. Conclusiones

El proceso de integración europea ha ido configurando un sistema político de gobiernos múltiples cuyas prácticas responden en buena medida al paradigma de la gobernanza. El concepto de gobernanza subraya el interés por el acto de gobernar en aquellas situaciones en las que no es posible recurrir sólo a la autoridad del Estado, destacando la primacía del proceso político sobre las instituciones y las estructuras políticas. Por ello, la gobernanza multinivel en la UE se refiere básicamente a la existencia e interdependencia de múltiples gobiernos cuyas competencias se solapan entre los distintos niveles territoriales. Estas circunstancias conducen a un proceso político en el que predominan las prácticas de negociación y de cooperación entre diferentes tipos de actores (públicos y privados) que actúan en diversos niveles territoriales. Sin duda, la política europea de cohesión es la que mejor ilustra el modelo de gobernanza multinivel europeo. A través de esta política se ha impulsado, especialmente, un proceso de europeización del que Andalucía no ha quedado al margen.

7. Bibliografía

BACHE, IAN (2008).

Europeanization and Multilevel Governance. Lanham: Rowman & Littlefield.

BACHE, IAN Y MATTHEW FLANDERS, EDS., (2004).

Multi-level Governance. Nueva York: Oxford University Press.

BALAGUER, FRANCISCO, CORD., (2007).

El nuevo Estatuto de Andalucía. Madrid: Tecnos.

BAUER, MICHAEL W. (2002).

"The EU Partnership Principle: still a sustainable governance device across multiple administrative arenas?", en *Public Administration*, vol. 80 nº 4 pp 769-789.

BÖRZEL, TANJA A. (1998).

Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks", en *Publics Administration*, vol. 76, pp. 253-273.

CERRILLO, AGUSTÍ, CORD., (2005).

La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: INAP.

CHAQUÉS, LAURA (2004).

Redes de políticas públicas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

COMISIÓN EUROPEA (2001).

La gobernanza europea, un libro blanco. Bruselas.

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2007).

Programa operativo FEDER de Andalucía 2007-2013. Sevilla: Junta de Andalucía.

HOOGUE, LIESBET AND MARKS, GARY (2001).

Multi-Level Governance and European Integration. Lanham: Rowman & Littlefield.

INGLEHART, RONALD (1998).

Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

JORDAN, A (2001)

"The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government?", en *Policy and Politics*, nº 29, pp. 193-208.

JORDANA, JACINT (1995).

"El Análisis de los Policy Networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 3.

KAASE, MAX Y NEWTON, KENNETH (1995).

Beliefs in Government. Oxford: Oxford University Press.

KLINGEMAN HANS-DIETER, Y FUCHS, DIETER EDS., (1995).

Citizens and the State. Oxford: Oxford University Press.

LIPSET, SEYMOUR (1987 [1959]).

El Hombre Político. Las Bases Sociales de la Política. Madrid: Tecnos.

MARSH DAVID (1998).

Comparing Policy Networks. Filadelfia: Open University Press.

MARKS, GARY (1993).

"Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", en A. Cafruny y G. Rosenthal, *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner.

MARIN, BERND Y MAYNTZ RENATE, EDS., (1991).

Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt: Campus.

MAYNTZ, RENATE (2000).

"Nuevos desafíos de la teoría de la governance", en *Instituciones y Desarrollo*, nº 7, pp. 35-51.

MEDINA, MANUEL (2002).

Los Fondos Estructurales en Andalucía: la distribución de competencias entre la UE, el Estado y la Comunidad Autónoma. Sevilla: IAAP.

MORATA, FRANCESC (2002).

"Gobernanza Multinivel en la Unión Europea", *Actas del VII Congreso Internacional del CLAD*.

MORATA, FRANCESC, ED., (2004).

Gobernanza multinivel en la UE. Valencia: Tirant lo Blanch.

NORRIS, PIPPA (1999).

Critical Citizens, Global Support for Democratic Governance. Oxford: Oxford University Press.

OFFE CLAUS (1998).

Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid: Sistema.

PETERS, GAY Y PIERRE, JON (2004).

"Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain?", en *Bache, Ian y Matthew Flanders*, eds., (2004) *Multilevel Governance*. Nueva York: Oxford University Press.

PETERS, GAY Y PIERRE, JON (2005).

"¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en *Cerrillo, Agustí, cord.*, (2005) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

PHARR, SUSAN Y PUTNAM, ROBERT, EDS., (2000).

Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? Princeton: Princeton University Press.

RHODES, RODERICK (1996).

"The New Governance: Governing Without Government", en *Political Studies* 44 (4), pp. 652 y 667.

RHODES, RODERICK Y MARSH, DAVID (1992).

"New Directions in the Study of Policy Networks.", en *European Journal of Political Research* 21, pp. 181-205.

RICHARDSON, JEREMY (1996).

"Actor Based Model of National and EU Policy Making", en *Hussein Kassim y Anand Menon*, eds., *The European Union and National Industrial Policy*. Londres: Routledge.

SHARPF, FRITZ W. (1989).

"Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices", en *Journal of Theoretical Politics* 1 (2).

SHARPF, FRITZ W. (1999).

Gobernar en Europa ¿Eficaz y democráticamente? Madrid: Alianza.

SMOLKA, INMACULADA (2004).

"Andalucía en la Unión Europea: principales instrumentos de participación institucional de la Comunidad Autónoma andaluza en los asuntos relacionados con la Unión Europea", en *Balaguer, F, ed.*, *El sistema de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Sevilla: Parlamento de Andalucía.

SMOLKA, INMACULADA (2006).

"Los andaluces y la Unión Europea", *Actualidad*, Centro de Estudios Andaluces: Sevilla.

STOKER, G. (2000).

"Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance", en *Pierre J. (ed.) Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

TÖMMEL, INGEBORG (2004).

"Las transformaciones de la gobernanza: La estrategia de la Comisión Europea a favor de la Europa de las regiones", en *Morata, Francesc, ed.*, *Gobernanza multinivel en la UE*. Valencia: Tirant lo Blanch.

WALLACE, HELEN Y WALLACE, WILLIAM (2000).

Policy Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press.

... 32 33 34 35 36 **37**

NÚMEROS PUBLICADOS

- 01: Aportaciones para entender el efecto de la inmigración en Andalucía
- 02: Cómo entender el debate de la Financiación Autonómica
- 03: La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: contexto e inicio
- 04: Valores democráticos de la II República
- 05: El gasto y el endeudamiento en las familias españolas
- 06: ¿Es viable el copago en el sistema de financiación sanitaria?
- 07: La brecha digital de Andalucía
- 08: Dependencia en personas mayores en Andalucía
- 09: La política en Andalucía desde una perspectiva de género
- 10: Propuestas para el uso racional del agua en Andalucía
- 11: La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria
- 12: La evolución del bienestar en Andalucía
- 13: Los andaluces y la Unión Europea
- 14: Aproximación a la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía
- 15: Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios
- 16: Entrada a la maternidad: efecto de los salarios y la renta sobre la fecundidad
- 17: Elecciones municipales andaluzas de 27 de mayo de 2007: continuidades y cambios
- 18: La ciudadanía andaluza hoy
- 19: Comentarios a la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres
- 20: Preocupaciones sociales sobre la infancia y la adolescencia
- 21: La inversión en formación de los andaluces
- 22: Poder Judicial y reformas estatutarias
- 23: Balance de la desigualdad de género en España. Un sistema de indicadores sociales
- 24: Nuevas Tecnologías y Crecimiento Económico en Andalucía, 1995-2004
- 25: Liderazgo político en Andalucía. Percepción ciudadana y social de los líderes autonómicos
- 26: Conciliación: un reto para los hogares andaluces
- 27: Elecciones 2008 en Andalucía: concentración y continuidad
- 28: La medición del efecto de las externalidades del capital humano en España y Andalucía. 1980-2000
- 29: Protección legislativa del litoral andaluz frente a las especies invasoras: el caso Doñana
- 30: El valor monetario de la salud: estimaciones empíricas
- 31: La educación postobligatoria en España y Andalucía
- 32: La pobreza dual en Andalucía y España
- 33: Jubilación y búsqueda de empleo a edades avanzadas
- 34: El carácter social de la política de vivienda en Andalucía. Aspectos jurídicos
- 35: El camino del éxito: jóvenes en ocupaciones de prestigio
- 36: Mutantes de la narrativa andaluza
- 37: Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz

IDAD



El golpe. Cultura del entorno



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA