

# **Gobernanza multi-nivel y política regional europea. La implementación de INTERREG III-A España-Francia.**

## ***Multi-level Governance and European Regional Policy. The implementation of INTERREG III-A France-Spain.***

**Jean-Baptiste Harguindéguy**  
**Instituto Universitario Europeo de Florencia**  
**Pilar Rodríguez<sup>1</sup>**  
**Universidad Autónoma de Barcelona**

Recibido, Enero de 2008; Versión final aceptada, Junio de 2009.

PALABRAS CLAVE: Fondos estructurales, Implementación, Unión Europea, Gobernanza multi-nivel.

KEYWORDS: Structural funds, Implementation, European Union, Multi-level governance.

Clasificación JEL: R58, R53, R11, R50.

### RESUMEN

El principio de gobernanza multi-nivel rige los fondos estructurales. Este trabajo examina la “traducción” de este concepto en los casos español y francés a través del programa INTERREG que fomenta el desarrollo en las zonas fronterizas de Europa. Mientras los gobiernos autonómicos españoles han ido consolidando su posición, las autoridades territoriales francesas todavía siguen intentando afirmarse respecto al Estado central. A pesar de la presión ejercida por los fondos estructurales y la afirmación política de ciertos territorios, la convergencia hacia un modelo único de gobernanza multi-nivel no deja de ser un proyecto inacabado.

### ABSTRACT

The principle of subsidiarity rules the structural funds. This work analyses the “translation” of this concept into the Spanish and French cases through the INTERREG programme. While the Spanish autonomous governments consolidated their position, the French territorial entities still try to assert their authority *vis-à-vis* the central State. Despite the pressure exerted by structural funds and the political rise of some territories, the process of convergence towards a unique model of multi-level governance remains a project more than a reality.

1 Los autores desean dar las gracias a los lectores anónimos de la Revista de Estudios Regionales por sus consejos y sus críticas constructivas así como a Sergio Argul Arias (Universidad Nacional de Educación a Distancia) por sus correcciones.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Este artículo se centra en la fase de implementación de los fondos estructurales y en su impacto sobre la gobernanza territorial de los Estados miembros. Dentro de esto, examina la aplicación efectiva de la iniciativa comunitaria INTERREG III-A, creada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional para fomentar la protección medioambiental, el desarrollo económico, la integración social y la igualdad de género en las zonas fronterizas de Europa.

El análisis de INTERREG se ha convertido en una necesidad desde que la Comisión Europea convirtiese este programa en uno de los ejes fundamentales del actual período de programación de la política regional comunitaria. Hasta ahora, el tema de la cooperación transfronteriza ha generado un amplio abanico de estudios que pueden ser divididos entre partidarios del mantenimiento del Estado-nación y defensores del federalismo (Nijkamp, 1993: 431-446). Los del primer grupo perciben las iniciativas transfronterizas de los líderes locales como meros arreglos políticos para recibir fondos INTERREG (Church y Reid, 1999: 643-655). Siguiendo este razonamiento, otros autores argumentan que las áreas transfronterizas no son políticamente autónomas ya que siguen siendo reguladas por los tres tipos de gobierno territorial clásicos del Estado-nación (municipios, provincias y regiones) (Van Hootum, 1998). Por otra parte, una parte significativa de los estudiosos especializados en políticas territoriales está convencida de que la cooperación transfronteriza es una prueba más de la debilitación progresiva de los Estados westfalianos en un mundo de redes (Jessop, 2002: 323-360). En consecuencia, los territorios transfronterizos deberían considerarse como nuevos puntos de anclaje del capital, de la política y de la identidad colectiva (Bray, 2004). Sin embargo, para escapar de esta confrontación algunos investigadores (por ejemplo Kramsch y Hooper, 2004: 1-23) han propuesto una explicación alternativa interpretando la cooperación transfronteriza como la emergencia de un modelo de gobernanza multi-nivel concebido como un sistema de negociación continua entre gobiernos de varios niveles. A pesar de insistir sobre la importancia de los niveles sub-estatales y los grupos de interés en el seno de la Unión Europea, el modelo de gobernanza multi-nivel no sugiere que las regiones estén sustituyendo al Estado-nación o que el mercado haya convertido el planeta en un mundo sin fronteras. Al contrario: este modelo intenta hacernos entender que “el auge de los gobiernos sub-estatales forma parte de una dinámica de dispersión del poder dentro de la Unión Europea. Este proceso se traduce también en la transferencia de nuevas competencias hacia las instituciones comunitarias, lo que no significa que las administraciones estatales hayan perdido el control sobre los recursos” (Hooghe, 1996).

Es importante entender que el concepto de gobernanza multi-nivel es fruto de un complejo equilibrio de fuerzas y no de la voluntad de un actor en particular.

En el contexto de la Unión Europea, el auge de los poderes sub-estatales (Comité de las Regiones o el proceso de devolución en el Reino Unido), el peso creciente de los intereses privados (como la práctica de *lobbying* por parte de las poderosas confederaciones industriales de nivel comunitario) y la creciente transnacionalización de los movimientos sociales ya no permiten centralizar la toma de decisión. En un espacio de representación de intereses tan sumamente pluralista, la toma de decisión (*decision making power*) sólo puede ser fragmentada...de allí el pragmatismo implícito de la gobernanza multi-nivel.

Desde el final de los años 1990, el concepto de gobernanza multi-nivel ha saltado la barrera entre el mundo académico y la esfera política, y se encuentra con frecuencia en el vocabulario de los funcionarios y líderes de las instituciones europeas (Hooghe y Marks, 2002). Como prueba de esta transferencia teórica, el *White Paper on Governance* de la Comisión Europea se refiere de forma explícita a la Unión como un sistema “basado en la gobernanza multi-nivel en el cual cada actor contribuye según sus capacidades y conocimientos al éxito de esta aventura colectiva” (European Commission, 2001). La noción de gobernanza multi-nivel se percibe con relativa frecuencia como una continuación del principio de subsidiariedad, al promover un modelo de acción pública donde todos los actores de un mismo territorio cooperan a través de redes flexibles. La gobernanza multi-nivel es considerada por muchos agentes de la Unión Europea como un principio de organización más eficaz que el clásico modelo de implementación centralizada ya que permite reducir el riesgo dividiéndolo entre varios actores, con la creencia implícita en que esta nueva arquitectura institucional es más democrática al permitir la expresión de intereses múltiples en la toma de decisión colectiva (Auel, 2006: 44-62).

La determinación de la Comisión Europea en establecer un modelo de implementación multi-nivel para la política regional y los fondos estructurales es particularmente evidente en el ámbito de la cooperación transfronteriza. El caso más claro es que la Comisión ha establecido un nuevo esquema de implementación durante el periodo 2000-2006 para gestionar los 4 875 millones de euros del programa INTERREG III. Con el objetivo de evitar la re-nacionalización de los fondos estructurales observada durante las versiones anteriores de INTERREG, los actores interesados en recibir fondos INTERREG deben observar tres requisitos (European Commission, 2000): primero, el *partenariado* debe integrar a varios niveles de gobernación territorial (del nivel local hasta el europeo); segundo, conviene que los socios provengan tanto del sector público como del privado (lucrativo y sin ánimo de lucro); tercero, se supone que los proyectos financiables a través de INTERREG tienen que ser propuestos de forma conjunta por actores españoles y franceses (ver Cuadro 1).

CUADRO 1  
**EL NUEVO MODELO DE IMPLEMENTACIÓN IMPUESTO POR LA  
 COMISIÓN PARA GESTIONAR EL PROGRAMA INTERREG III-A**

	Modelo de implementación clásico	Nuevo modelo de implementación
Primera dimensión	Política estatal	<i>Partenariado</i> local, regional, estatal, europeo
Segunda dimensión	Gestión pública	Gestión conjunta entre público y privado
Tercera dimensión	Gestión nacional	Gestión transfronteriza

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la supuesta rigidez de dicho modelo, no despeja las dudas sobre la capacidad de la Comisión Europea para imponer sus preferencias a los actores sub-estatales durante la implementación de los fondos estructurales. En otras palabras: la posibilidad de que la Comisión imponga un modelo de gobernanza multi-nivel a los gobiernos nacionales es muy cuestionable. Para examinar este asunto, nuestro artículo se centra en la implementación del programa INTERREG III-A España-Francia, una iniciativa comunitaria creada en 1988 por la Comisión Europea con el fin de promover la cooperación transfronteriza actuando directamente sobre los actores sub-estatales.

La selección de dicha iniciativa no es casual ya que, como se ha expuesto con anterioridad, desde el año 2004 la Comisión ha decidido convertirla en objetivo 3 de los fondos estructurales 2007-2013. Los territorios fronterizos elegidos – tanto los de España (Euskadi, Navarra, Aragón, Cataluña) como de Francia (Aquitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) – son muy relevantes si tenemos en cuenta la trayectoria divergente de sus respectivas estructuras político-territoriales: por un lado la reciente organización autonómica española representa una ruptura radical respecto al sistema napoleónico heredado de la Restauración y renovado por el franquismo; por el otro el régimen jacobino francés todavía mantiene rasgos revolucionarios centralizadores muy reconocibles a pesar de la política de descentralización iniciada en la década de los ochenta. Desde un punto de vista fronterizo, la presencia de los Pirineos también es de gran interés al tratarse de una de las fronteras más antiguas de Europa (1659) y de uno de los símbolos más importantes de la soberanía estatal tanto en España como en Francia. Además, este espacio fronterizo constituye una zona periférica elegible para recibir ayudas europeas, hecho que comporta que el “Estado regulatorio” europeo se enfrente con dos tradiciones políticas opuestas (Majone, 1996).

Con el fin de guiar nuestro análisis, proponemos las tres hipótesis siguientes:

1. La implementación de los fondos estructurales puede ser interpretada como un proceso de “construcción institucional” promovido por la Comisión Eu-

ropea (Gualini, 2004). Así pues, como hemos dicho anteriormente, desde el año 2000 la Comisión exige que los socios interesados en presentar un proyecto INTERREG III-A establezcan un *partenariado* efectivo entre sector público y privado, entre nivel local y europeo y entre españoles y franceses. Considerando estos *inputs*, argumentamos que la implementación de INTERREG ha facilitado la transición de un modelo de gobernanza territorial centrado en el Estado a un modelo multi-nivel pero sólo desde un punto de vista formal, ya que se trata de requisitos obligatorios para presentar un proyecto financiable. La realidad sociológica demuestra que más allá de los organigramas oficiales los incentivos de la Comisión no han sido respetados en todos los casos.

2. La distancia existente entre el modelo de gobernanza multi-nivel promovido por la Unión Europea y las representaciones locales sobre cómo debería ser la intervención legítima para el desarrollo territorial requiere un análisis profundizado del vínculo entre redes sectoriales y formas más transversales de interdependencia política. Mientras la Unión Europea es generalmente presentada como un “sistema de acción pública multi-nivel” (Scharpf, 1994: 1350-1363), es preciso ir más allá de la visión de un orden en movimiento perpetuo basado en redes poco robustas. Si consideramos que desde los años ochenta los comisarios europeos intentan construir relaciones sólidas y estables con los representantes sub-estatales, no es ilegítimo pensar que los fondos estructurales han favorecido la aparición de nuevas configuraciones políticas duraderas entre actores territoriales. De esta forma, pensamos que en el caso de INTERREG los arreglos formales e informales establecidos entre actores territoriales en el pasado han establecido repertorios de acción colectiva que constriñen la gestión actual del programa según el mecanismo de dependencia institucional defendido por los neo-institucionalistas históricos como P. Pierson (2000: 251-267).
3. Existe un acuerdo general sobre la utilidad del esquema de gobernanza multi-nivel para ayudarnos a entender el desarrollo de la política de la Unión Europea. Aunque nos centremos aquí en la fase de implementación de INTERREG es preciso entender que el modelo multi-nivel ha sido usado a partir de la propia formulación de dicho programa. En particular, cabe destacar que la práctica comunitaria de la “comitología” permitió a varios actores europeos darle forma a la iniciativa INTERREG. Entre ellos, la Dirección General XVI, el Consejo de Europa, el Comité de las Regiones – y a través de él poderosas regiones como Cataluña, Rhône-Alpes, Lombardía o Bade-Wurtemberg – y la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa. No obstante, opinamos que este esquema de política interactiva es útil únicamente si se considera como un modelo heurístico, y no como una descripción objetiva de la realidad

(como algunos agentes de la Comisión parecen pensarlo). En un contexto de apropiación/traducción de las herramientas de las ciencias sociales por los representantes políticos, la ruptura epistemológica entre investigador y objeto de investigación es más necesaria que nunca.

Este artículo se divide en cuatro partes. La primera se centra en el estado de las entidades sub-estatales en Francia y en España. A continuación, compararemos los diferentes modos de gestión de los fondos estructurales en ambos países, antes de presentar la evolución de la iniciativa INTERREG desde su creación hasta 2001. En último lugar, intentaremos demostrar como INTERREG se “traduce” a nivel territorial en seis aplicaciones efectivas.

---

## 2. EL ESTADO DE LAS ENTIDADES SUB-ESTATALES EN FRANCIA Y EN ESPAÑA

---

Hasta el final de los años setenta, España y Francia eran dos de los Estados más centralizados de Europa. Las reivindicaciones de los actores territoriales y el proceso de integración europea favorecieron un movimiento de descentralización en ambos países. En España, el modelo autonómico recogido en la Constitución instauró en poco tiempo un sistema prácticamente federal, mientras que en el caso francés la descentralización se limitó a traspasar paulatinamente competencias limitadas a los consejos territoriales y a restringir la tutela que ejercían los servicios desconcentrados del Estado central.

### *La transición democrática y la autonomización radical de las entidades subestatales en España*

Una de las vertientes del proceso de democratización iniciado en España consistió en desmembrar el legado político-territorial franquista, que había aniquilado el Estado integral creado bajo la Segunda República, basado fundamentalmente en la existencia de gobiernos regionales. Las autoridades políticas estaban estrechamente vinculadas al Gobierno central y los representantes territoriales del Estado se ubicaban al centro de una extensa red clientelista (D’Arcy y Baena del Alcázar, 1986). Por ello, la Constitución de 1978 inauguró un sistema original que restauraba la legitimidad democrática de los órganos de gobierno locales y regionales a través de elecciones libres. Este sistema respondía a una lógica centrípeta de reparto del poder entre el Estado central y el nivel regional, el llamado proceso autonómico (Maíz, 1999: 173-185). Las 17 comunidades autónomas recién creadas recibieron gran cantidad de competencias estructuradas en diferentes niveles: mientras que

las comunidades de Galicia, Cataluña y Euskadi (y más tarde Andalucía) accedieron directamente a la lista de competencias extensas previstas por el artículo 151 de la Constitución (Colino, 2001: 222-260), al resto de las regiones se les atribuyeron competencias limitadas a través del artículo 143. Sin embargo, estos gobiernos se vieron reconocer el derecho de acceder a las competencias previstas en el artículo 151 después de un período transitorio de cinco años.

El resultado de este cambio radical fue la competencia vertical y horizontal que se instauró dentro del Estado. Por una parte, el "federalismo asimétrico" español está en tensión entre una dinámica de centralización llevada por el gobierno central y una lógica de descentralización impulsada por las comunidades autónomas (Requejo, 2001: 110-132; Moreno, 1997). Esto es especialmente visible cuando el partido ganador de las elecciones generales no alcanza la mayoría suficiente para gobernar en solitario, algo que ha ocurrido en tres ocasiones desde el restablecimiento de la democracia: con la Unión del Centro Democrático entre 1977 y 1982, con el Partido Socialista Obrero Español entre 1993 y 1996, con el Partido Popular entre 1996 y 2000 y de nuevo con el Partido Socialista durante las dos últimas legislaturas. En este caso, los partidos nacionalistas periféricos negocian su apoyo con el Gobierno Central a cambio de un tratamiento de favor. Por otra parte, suelen ocurrir fricciones entre los gobiernos del artículo 151 que piden transferencias de competencias a su favor, y las regiones del artículo 143 que critican estas demandas e insisten en la necesidad de mantener el *statu-quo* o de homogeneizar las competencias entre las autonomías. Estas dinámicas políticas hacen del sistema político español un "federalismo competitivo" regulado por un Tribunal Constitucional, pero no por un *Bundesrat*. La diferencia con el modelo cooperativo alemán no es baladí, como lo demostraron las últimas negociaciones para modificar los estatutos autonómicos (Börzel, 2002). El juego político municipal y provincial entra también en este marco, ya que la organización de las primeras elecciones locales en 1979 – después de los comicios estatales de 1977 y 1979 – permitió a los partidos estatales y periféricos monopolizar el espacio político autonómico hasta al nivel municipal (Capo Giol, 1991: 143-161).

### *La descentralización francesa: una libertad territorial bajo vigilancia*

La estructura político-territorial vigente en Francia refleja en gran medida la herencia de la época revolucionaria. En primer lugar, los más de 36000 municipios en que se divide el territorio reemplazaron a las diferentes parroquias del Antiguo Régimen, al igual que los departamentos –actualmente 97– sustituyeron a las antiguas provincias. A la falta lógica de recursos debida a la fragmentación, cabe añadir que la elección de los alcaldes y de los diputados departamentales estuvo limitada por el poder de los representantes territoriales del Gobierno central (prefec-

tos) hasta principios de los años ochenta (Delcamp, 1998: 149-213). Los prefectos napoleónicos, que administraban los asuntos departamentales bajo el régimen de tutela de los actos oficiales, mantuvieron su poder hasta entonces. A pesar de las apariencias, el fenómeno de la “regulación cruzada”<sup>2</sup> entre líderes políticos locales y administradores del Estado permitió amortiguar los efectos de la centralización durante aquellos años (Crozier y Thoenig, 1975: 3-32). La acumulación de varios mandatos electivos (alcalde, diputado, etc.) por parte de los primeros y la fuerte integración local por parte de los segundos facilitaban este proceso.

La llegada de F. Mitterrand a la presidencia de la República, en 1981, y la victoria socialista en las elecciones legislativas de 1982 impulsaron de forma determinante el proceso de descentralización (leyes Deferre de 1982). Sus manifestaciones más evidentes fueron la supresión de la tutela administrativa, la institucionalización del nivel regional como espacio de acción pública funcional y la elección de las autoridades territoriales (departamentos y regiones), que recibieron nuevas competencias compartidas. Sin embargo, esta lógica centrífuga de difusión del poder no impuso ninguna jerarquía entre las autoridades territoriales, provocando así una fuerte competencia entre los municipios más grandes y los departamentos, mientras que las regiones no pasaban de ser meras “federaciones de departamentos”, muy dependientes de los mismos. En pocas palabras, el mapa del poder político-territorial ha cambiado: se ha pasado de una pirámide dominada por los ministerios centrales a un esquema de círculos concéntricos de varios tamaños, correspondientes al poder de las autoridades de representación territorial y que se superponen, complementan o se oponen en función de los asuntos tratados. Según algunos autores (Gerbaux y Muller, 1992: 99-114), Francia habría pasado de un modelo de *administración republicana* a uno de *gobierno territorial*. Sin embargo, se trata de una descentralización mucho más limitada que en el caso español.

---

### 3. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN FRANCIA Y EN ESPAÑA: EL PESO DE LOS REPERTORIOS DE ACCIÓN COLECTIVA

---

Los estudios que tratan de los fondos estructurales y de la política regional europea se suelen enfrentar a un reto complejo: el de demostrar si es la política de descentralización de los Estados la que influye sobre los fondos, o si son los fondos

2 Los políticos locales estaban en contacto con el diputado que estaba en contacto con el prefecto, que estaba en contacto con los funcionarios centrales, que estaban en contacto con los servicios ministeriales, y así sucesivamente. Este contacto continuo entre la esfera de los representantes políticos y la de los agentes administrativos permitía el tránsito de las quejas y reivindicaciones locales hacia la cumbre de la pirámide.

los que facilitan el proceso de descentralización. Desde nuestra perspectiva se trata de dos dinámicas paralelas que se refuerzan mutuamente. El resultado de esta cooperación no deja de ser sorprendente ya que desemboca sobre nuevas relaciones políticas a nivel territorial como lo demuestran los casos españoles y franceses.

*Los fondos estructurales en España: ¿Hacia un federalismo siempre más asimétrico?*

El análisis de las interacciones entre los varios niveles de gobierno territorial en España debe tomar en cuenta la integración del país al proceso de integración europea en 1986. Durante aquellos primeros años la política regional no era más que una iniciativa experimental para los altos cargos del Estado. Como era de esperar, las primeras transferencias financieras europeas fueron puestas bajo tutela de los servicios del Estado central, en particular de la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, que en la época estaba considerada como la única organización con los expertos suficientes para gestionar las políticas comunitarias. Esta decisión estableció rutinas administrativas centralizadas en perjuicio de los gobiernos autonómicos.

La situación empezó a cambiar a partir de 1988. Primero, la Dirección General XVI de la Comisión Europea – especializada en asuntos regionales – insistió en la importancia de integrar a los actores sub-estatales en el proceso de implementación de los fondos estructurales; segundo las presiones constantes ejercidas por algunos gobiernos autonómicos en las Cortes hicieron que el gobierno de F. González transfiriese progresivamente la gestión de los fondos europeos a los gobiernos regionales. Del mismo modo, se instaba a dichos gobiernos regionales a que integrasen a los representantes políticos y a los grupos de interés municipales y provinciales en la gestión de los fondos estructurales (Aja, 1999).

La nueva centralidad de los gobiernos autonómicos en el esquema de implementación de los fondos europeos ha incitado a algunos autores a describir las interacciones entre las autoridades territoriales españolas según el enfoque de la gobernanza multi-nivel (Cuchillo, 1993: 210-246). En un intento de ir más allá del clásico modelo de relaciones centro-periferia dichos autores han subrayado el auge del “meso gobierno” en España. En este caso, y de acuerdo con la visión ortodoxa de la gobernanza multi-nivel de la Comisión, el esquema de la gobernanza multi-nivel se suele componer solamente de tres elementos mayoritarios: los gobiernos autonómicos, el Estado central y las instituciones comunitarias. Los actores locales sólo desempeñan un papel marginal y la influencia de los grupos de interés tiende a ser canalizada a través de los dos partidos mayoritarios: el PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*) y el PP (*Partido Popular*). Además, en los casos en los que la coordinación entre niveles de gobernación no se establece de forma consensuada,

varios politólogos han puesto de relieve la centralización de los recursos ejercida por el Estado central y los gobiernos autonómicos (Morata y Muñoz, 1996: 195-219).

*El caso francés: nuevo modelo de implementación contra viejos reflejos centralistas*

El análisis de la gobernanza multi-nivel, tal y como se desarrolla en Francia con los fondos estructurales, demuestra la estabilidad de los repertorios de acción colectiva adquiridos en los años anteriores, a pesar de la evolución del contexto general hacia una mayor libertad de gestión territorial. Así, es destacable que antes de la reforma de 1988, los fondos europeos estaban totalmente monopolizados por los servicios centrales del Estado que disponía de los mismos para alimentar sus propias políticas nacionales. Tradicionalmente, los ministerios han gestionado los fondos europeos a través de dos tipos de agencias “desconcentradas”: la DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* – Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional) y los SGAR (*Secrétariats Généraux à l'Action Régionale* – Secretarías Generales de Acción Regional que forman el gabinete de las prefecturas de región) que supervisan la política territorial de las prefecturas regionales (Balme y Jouve, 1996: 219-255).

A pesar de que las reformas emprendidas por la Comisión europea en 1988 y 1993 estuviesen diseñadas para actuar directamente con los actores sub-estatales, no hay pruebas que demuestren que estos cambios lograsen sus objetivos en el caso francés. Al contrario: la literatura científica insiste en que las agencias estatales usaron las ayudas europeas para incorporarse a las nuevas redes establecidas por los funcionarios de la Comisión Europea (Duran, 1998: 95-122). La DATAR y el SGAR actuaron como si fuesen los “caballos de Troya” del Estado central reciclando sus expertos en ordenación territorial (dimensión *top-down*) en implementadores de las políticas estructurales (dimensión *bottom-up*) (Nay, 2001: 459-484). Como podemos observar, en gran medida los fondos estructurales sirvieron para compensar la pérdida de poder ocasionada por la descentralización de los servicios centrales del Estado.

A pesar de todo, existen pruebas empíricas de que en casos aislados se logró instaurar un modelo embrionario de gobernanza multi-nivel. Desde los años setenta, algunos territorios sub-estatales y sus respectivos representantes y grupos de interés se han empeñado en participar en programas europeos de forma más o menos autónoma. Por ejemplo, las Operaciones de Desarrollo Integrado o los Programas de Integrados Mediterráneos creados por la Comisión Europea permitieron establecer redes duraderas con departamentos, agrupaciones intermunicipales y corporaciones profesionales. Es un ejemplo real en el que se apoyan ciertos autores para resaltar que estos pequeños programas experimentales de la

Comisión sirvieron de catalizadores para la política de descentralización (Le Galès y Lequesne, 1997). En consecuencia, la coordinación territorial en Francia ya no se efectúa únicamente según las reglas jerárquicas clásicas, sino también según un complejo entramado de seis niveles de gobernación (municipios, agrupaciones inter-municipales, departamentos, regiones, Estado-central y Comisión Europea), además de una gran variedad de grupos de interés que difícilmente encajan en el modelo ortodoxo de la gobernanza multi-nivel.

---

#### 4. LA LENTA DECENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA INTERREG ESPAÑA-FRANCIA

---

Tal como lo indicábamos en la introducción, el programa INTERREG es una iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional a favor de la cooperación entre las regiones de la Unión Europea. Su objetivo consiste en aumentar la cohesión económica y social en el marco de la Unión en pos de un desarrollo equilibrado del territorio. El reto se sitúa en alcanzar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional de manera efectiva, algo todavía no logrado. Por su carácter de iniciativa comunitaria, el programa INTERREG debe facilitar los vínculos directos entre la Comisión Europea y los actores sub-estatales (Hooghe y Keating, 1994: 367-393; Bailey y De Propis, 2002: 303-324). Sin embargo, las versiones precedentes de INTERREG han demostrado la dificultad de esta política ya que los Estados miembros tienden a centralizar los fondos europeos para financiar sus propios objetivos (Baños Torres e Iglesias Suárez, 1995: 131-142).

##### *La génesis compleja de INTERREG España-Francia*

Como han demostrado los evaluadores europeos (European Commission, 2002), la implementación de las primeras versiones de INTERREG España-Francia estuvo controlada por los gobiernos estatales. Así, en 1989, a pesar de que la *Generalitat* de Cataluña presidiese la Comunidad de Trabajo de los Pirineos<sup>3</sup>, y propusiese un proyecto-piloto de cooperación transfronteriza a la Comisión Europea, los comisarios prefirieron financiar la propuesta conjunta del MOPU (Ministerio de Obras Públicas) y de la DATAR. Siguiendo esta lógica estatal, el MOPU, la DATAR, el Ministerio español de Hacienda y la prefectura de Midi-Pyrénées fueron elegidos para controlar la implementación del programa INTERREG I, convertido en iniciativa

3 Única estructura regional transfronteriza que agrupa todas las regiones pirenaicas (Aquitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Euskadi, Navarra, Aragón y Cataluña), más Andorra desde 1982.

comunitaria en 1990 y dotado de 31,22 millones de euros. Como demostraron las evaluaciones posteriores, este programa sirvió en gran medida para financiar proyectos nacionales que no siempre tenían un objetivo transfronterizo muy claro (Interact, 2005).

Después de este episodio, los comisarios europeos decidieron multiplicar por dos el presupuesto del nuevo programa INTERREG II con 60,6 millones de euros, además de instar a los gobiernos de los Estados miembros a que integrasen en el proceso de implementación a los entes locales y regionales. De esta forma, durante el periodo de programación 1994-1999 se crearon diferentes grupos de trabajo transfronterizo, con el objetivo de asociar representantes y técnicos españoles y franceses. No obstante, al carecer totalmente de poder político, sólo pudieron formular propuestas a las autoridades que gestionaban el programa: la prefectura de Midi-Pyrénées y el Ministerio de Hacienda del Gobierno español. Como consecuencia de esta arquitectura institucional, el 90% de los propuestas financiadas por INTERREG II fueron proyectos “singulares”, proyectos únicamente nacionales que sólo disponían de un acuerdo de principio por parte de un socio situado del otro lado de la frontera (MC2-ECAS, 2004). Además, las divergencias entre los gobiernos español y francés aumentaron a mediados del programa cuando el Ministerio de Hacienda decidió integrar las comunidades autónomas a la gestión de los fondos INTERREG para poder centrarse en el fondo de cohesión. Como consecuencia, el presupuesto del INTERREG español pasó a estar regionalizado, mientras que el fondo francés quedaba bajo el control del Estado central.

### *El giro de INTERREG III: hacia una supuesta gobernanza multi-nivel*

De cara a esta situación, la Comisión Europea aumentó el presupuesto de la última versión de INTERREG. INTERREG III-A<sup>4</sup> (2000-2006) – ya en cota de 173,880 millones de euros –, con un diseño institucional que constreñía todavía más a los actores estatales y sub-estatales en aras de respetar el objetivo de subsidiariedad (Council of Ministers, 1999).<sup>5</sup> En concreto, los participantes tenían que implementar

- 4 INTERREG III se dividía en tres sub-iniciativas: la A se correspondía con la cooperación transfronteriza (entre provincias vecinas); la B con la cooperación interregional (regiones de Estados vecinos); la C con la cooperación transnacional (zonas sin contacto directo).
- 5 La política europea de cohesión se dividía en varios sectores, entre los cuales el más importante era la política regional por objetivos. En el periodo 2000-2006, los objetivos 1 (desarrollo de las regiones menos favorecidas), 2 (reconversión de las zonas en dificultad) y 3 (adaptación y modernización del sistema de educación, formación y de empleo) acaparaban casi el 93,5% de las ayudas. Un 5% se repartía entre las cuatro Políticas de Iniciativa Comunitaria (PIC): INTERREG (cooperación transfronteriza, transregional e interregional), LEADER (desarrollo rural), URBAN (rehabilitación urbana) y EQUAL (igualdad de género) mientras que el 1,5% restante alimentaba el fondo de cohesión.

sus proyectos privilegiando a los actores locales y regionales respecto a los demás, reintegrando a miembros de la sociedad civil como las empresas y las asociaciones, y haciendo colaborar actores españoles y franceses.

La importancia de reintegrar la sociedad civil –ente a veces difícil de identificar – en los programas europeos no es una especificidad de INTERREG. La mayoría de las iniciativas estuvieron pensadas en un primer momento para romper las redes institucionales formadas a partir de las grandes políticas de la Unión (como el caso de la política agrícola) que habían reforzado el clientelismo a la par que alejaban a la población de un sistema de toma de decisiones colectivo. De esta manera, la reintegración de la sociedad civil organizada se convirtió en un eje fundamental de la Unión para reforzar la eficacia y la legitimidad de su actuación. Más allá de las Cámaras de comercio, de las asociaciones de ayuntamientos o de las asociaciones para-públicas actuando en nombre de la administración bajo una forma privada, la Unión instó a los sindicatos locales de agricultores, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones de vecinos a que se incorporasen a sus programas.

Como presidente de la Comunidad de Trabajo del Pirineo en 1999, el Consejo Regional de Aquitania parecía el más indicado para asumir el papel de Autoridad de gestión del programa INTERREG España-Francia y la tutela sobre esta compleja arquitectura institucional. En este nuevo sistema, los gobiernos nacionales mantenían la presencia del Ministerio de Hacienda, de la Prefectura de Midi-Pyrénées y de la agencia pirenaica de la DATAR. Los Pirineos fueron divididos en tres zonas (oeste, centro y este), cada una de ellas gestionada por un Comité territorial de pre-programación dirigido por varios entes político-administrativos españoles y franceses para examinar los proyectos propuestos.<sup>6</sup> Después de esta fase, un Comité general de programación reunía a todos los socios del programa y a la Dirección General de Política Regional de la Unión Europea, y juntos decidían la financiación de cada propuesta. En caso de respuesta positiva, los proyectos eran enviados a la Autoridad de gestión en Aquitania antes de ser financiados por la Autoridad de pago (Dirección General de los Fondos Estructurales del Ministerio de Hacienda del Gobierno Español) que gestionaba los 82,3 millones de euros del programa: 50,5 para España y 30,8 para Francia. Los territorios elegibles eran de nivel NUTS III<sup>7</sup>: las provincias españolas de Guipúzcoa, Navarra, Huesca, Girona y Lérida, y los departamentos franceses de Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège y Pyrénées-Orientales (ver Figura 1). Al estar todos ubicados en

6 Aquitania, Euskadi, Navarra y Aragón en el primero; Aragón y Midi-Pyrénées en el segundo; Languedoc-Roussillon, Cataluña y Languedoc-Roussillon en el tercero.

7 Nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas: NUTS I (territorios multi-regionales); NUTS II (en general regiones); NUTS III (suelen ser provincias).

una zona de objetivo 2, estos territorios podían recibir hasta un máximo de 50% de fondos europeos de desarrollo regional.

FIGURA 1  
EL PROGRAMA INTERREG III-A ESPAÑA-FRANCIA (2000-2006)



Fuente: Harguindéguy (2007: 317-334)

## 5. EL CONCEPTO DE GOBERNANZA MULTI-NIVEL EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE INTERREG III-A ESPAÑA-FRANCIA

Es difícil prever la implementación de un territorio a otro del concepto de gobernanza multi-nivel, por el carácter “constitutivo” de las políticas comunitarias (Duran y Thoenig, 1996: 580-623). En el caso de INTERREG III, la emergencia de nuevas herramientas como las iniciativas comunitarias ha desestabilizado los modelos clásicos de implementación desarrollados a partir de las políticas por objetivos, aunque el repertorio de acción colectiva propio de cada espacio político tiende a influenciar este proceso.

*INTERREG en España: ¿diferentes caminos hacia la gobernanza multi-nivel?*

Desde los años 1990, los fondos estructurales han modificado la distribución de los recursos políticos entre los diferentes actores territoriales. En el caso de

INTERREG, este fenómeno es particularmente visible a través de las diferentes herramientas institucionales usadas para llevar a cabo la implementación del programa. La capacidad de estas herramientas para integrar el conjunto de los actores de una región varía mucho de un caso a otro.

En algunos casos, la promoción de la gobernanza multi-nivel en España por la Comisión Europea ha permitido reforzar las coaliciones territoriales, algo bien evidente en los casos de Euskadi y Navarra. En estos territorios, la tradición de movilización a favor de Europa empezó antes del 1986 a través de una serie de contactos directos entre las nuevas presidencias de dichas comunidades y la Dirección General para la Política Regional de la Comisión. Esta actitud “pro-activa” permitió poner en marcha varios mecanismos de coordinación – como Interbask, la oficina de representación de los intereses vascos en Bruselas – para asegurar relaciones continuas y estables entre el conjunto de los actores regionales y las instituciones comunitarias. En el caso de INTERREG III-A, los gobiernos vasco y navarro han sido los máximos partidarios de la puesta en marcha de un programa regionalizado desde el lanzamiento de esta iniciativa comunitaria, tal y como lo demuestra su *lobbying* permanente respecto a la Delegación Española en el Comité de Representación Permanente del Consejo de Ministros Europeos. En ambas comunidades la fase de implementación consistió en poner de acuerdo a todos los representantes sub-regionales. En Navarra, la estructura uniprovincial de la región facilitó este proceso de decisión, enteramente dominado en aquella época por los regionalistas conservadores de la Unión del Pueblo Navarro. En Euskadi, la coordinación vertical entre el gobierno autonómico y los representantes provinciales – que según su estatuto de “territorios históricos” disponen de importantes competencias – fue conseguida gracias a un *nexo* de comisiones sectoriales especializadas. Al reunir los principales representantes de las autoridades sub-regionales en materia de asuntos europeos dichas comisiones favorecieron la formulación de una posición común respecto a los proyectos propuestos en los diferentes comités INTERREG. A pesar de la aparente eficacia de tal sistema, se ha demostrado que en la mayoría de los casos la posición del gobierno del *Lehendakari* prevalecía sobre la de los representantes provinciales (Novo Arbona, 2000: 71-81). Además, la presencia del Partido Nacionalista Vasco tanto a la cabeza de la región como en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya reforzó la disciplina de los representantes en materia de política regional europea. El resultado de este sistema de coordinación ha sido un nivel equilibrado de participación de los entes municipales, provinciales y regionales como implementadores de INTERREG, como lo demuestran los porcentajes de proyectos aceptados (respectivamente 35%, 32% y 33% en Euskadi; 52% de proyectos municipales y 48% de regionales en Navarra) sobre el total de proyectos públicos (54% de los proyectos totales). Tal como se preveía, la integración de actores privados en la iniciativa INTERREG fue una tarea difícil a causa de la rigidez de la legislación comunitaria para garantizar la libre competencia

en el mercado – lo que limitaba, por ejemplo, las ayudas públicas a las empresas –. Sin embargo, el nivel de participación de las entidades con y sin fines comerciales (62% y 38% de los proyectos privados en ambos territorios) en Euskadi y Navarra no deja de ser bastante alto comparado con los otros territorios analizados. También hay que incidir en que la mayoría de las compañías comerciales que participaron son empresas parcialmente gestionadas por los gobiernos autonómicos. Por fin, es interesante observar que el último eje del modelo de gobernanza multi-nivel fue respetado ya que los actores de Euskadi y Navarra participaron activamente en el establecimiento de contactos con sus socios de la región Aquitania proponiendo 23% y 24% de los proyectos implementados. En el caso de Navarra, la creación de una beca adicional al programa INTERREG en 1999 por el gobierno regional contribuyó de forma positiva al proceso.

El caso de Cataluña tiene muchos rasgos comunes con el de Euskadi y Navarra. Allí también existe una larga tradición europeísta, una fuerte inversión en materia de fondos estructurales, relaciones positivas con los comisarios europeos y eficientes rutinas administrativas de coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos sub-regionales (Morata, 2004: 159-188). Con todo, en este caso la implementación del concepto de gobernanza multi-nivel no fue el fruto de un procedimiento sistemático sino que dependía de la buena voluntad del gobierno regional. Esto se tradujo en que los actores comprometidos con la implementación del programa INTERREG podían variar cuando cambiase la mayoría política que dirigía la región. El empeño europeísta catalán empezó en 1983 con la creación del *Patronat Català pro-Europa*, una red semi-privada de oficinas basadas en parte en Bruselas actuando por cuenta del ejecutivo catalán de la *Generalitat*. En lo que se refiere a INTERREG, esta estrategia regional ha supuesto mantener relaciones estrechas con el conjunto de los actores públicos sub-regionales de Cataluña. De esta forma, la Dirección General de Administraciones Locales del Gobierno catalán fue la correa de transmisión de las dos asociaciones de los representantes de las administraciones territoriales: la *Associació Catalana de Municipis* (nacionalista y de centro-derecha) y la *Federació de Municipis de Catalunya* (de tendencia nacionalista y socialista). A pesar de sus nombre, ambas integraban representantes provinciales y fueron frecuentemente solicitadas para lograr el consenso antes de la implementación de los fondos estructurales, fuesen cuales fuesen (Morata, 2004). De hecho, aunque la mayoría política que gobernaba Cataluña cambió en las últimas elecciones autonómicas, la nueva coalición socialista, ecologista y nacionalista-republicana no modificó este sistema de coordinación. Por ende, el nivel de participación en el programa INTERREG fue bastante equilibrado (30% de proyectos locales, 28% provinciales y 42% regionales sobre los 53% de propuestas públicas). Aun así se percibe claramente la influencia –directa o indirecta– de la *Generalitat*. Esta posición central en el ajedrez político catalán es visible también a nivel de los operadores privados que constituyeron un

47% de las propuestas catalanas. Entre los operadores privados hay que subrayar una gran mayoría de asociaciones sin ánimo de lucro (71%) estrechamente vinculadas a la *Generalitat* para promover eventos culturales (Chora Conseil e Idom, 2005) y pocos actores comerciales. En todo caso, el empeño de los actores catalanes por la cooperación transfronteriza se ha traducido en un alto nivel de programación dentro del Comité de la vertiente este (27%). No hay que olvidar que los problemas de los actores franceses de Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon facilitaron la toma de control de dicho comité por los representantes catalanes.

El caso de Aragón demuestra otro tipo de reconfiguración territorial. En efecto, a pesar del creciente interés por parte del gobierno regional socialista para los temas de cooperación transfronteriza, Aragón no deja de ser un espacio político que cuenta con pocos mecanismos de coordinación para abordar estos asuntos. En ocasiones, los conflictos entre dos niveles de gobierno pudieron frenar en gran medida las negociaciones para la correcta implementación de INTERREG. A semejanza de las otras comunidades españolas, el Gobierno aragonés no compartía obligatoriamente la misma tendencia política que las autoridades provinciales pero, a diferencia de Cataluña, Navarra o Euskadi, le faltaban herramientas institucionales para lograr un acuerdo rápido con los actores sub-regionales. Sin estos mecanismos de cooperación intra-regional, la lucha política diaria podía afectar seriamente la implementación de los proyectos INTERREG. Esta situación se debía en parte a las inversiones tardías realizadas por el Gobierno aragonés en asuntos europeos si se compara con sus otros vecinos (por ejemplo, la oficina de representación de los intereses aragoneses en Bruselas fue creada diez años después de que el *Patronat català* entrase en función). La instalación reciente de una agencia regional de la Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas en Aragón a mediados de los 1990 no significó ningún cambio en el hecho de que los actores aragoneses gestionasen los fondos estructurales para la cooperación transfronteriza a través de un sistema poco institucionalizado. El arbitraje de los conflictos políticos pasaba por la actuación del gobierno regional que era quien decidía en última instancia quién participaba o no en las negociaciones. Como en el resto de España, amplias redes clientelistas de partido – aquí la del Partido Socialista Aragonés – regulaban el nivel de gobernanza multi-nivel en función del asunto (Cazorla Pérez, 1995: 114-132). De este modo, la única asociación aragonesa de representación de los intereses sub-regionales realmente integrada a la gestión del programa INTERREG III-A fue la *Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias* (de tendencia socialista), considerada como el brazo derecho del Gobierno aragonés elegido en 2003. Por lo menos, la monopolización de los asuntos transfronterizos por esta coalición permitió conseguir niveles homogéneos de participación pública en el programa tal como lo demuestran el 36% de proyectos locales, el 30% de proyectos provinciales y el 44% de proyectos regionales. En cambio, la cooperación entre sector público

y ámbito privado fue más compleja. La falta de incentivos previos y de información no favoreció la movilización privada que sólo sumó el 42% del total de los proyectos. Esta cifra podría considerarse un resultado honorable si la inmensa mayoría de los operadores privados (72%) no fuese compuesta por agencias sin ánimo de lucro, mientras que la participación de compañías comerciales seguía siendo la excepción. Pese a estos resultados, desde las últimas elecciones regionales el Gobierno de Aragón ha decidido implementar nuevas medidas para estimular la cooperación transfronteriza. Inspirándose de Navarra, ha creado recientemente un fondo complementario al fondo INTERREG para los proyectos que ejerzan un impacto positivo sobre la economía regional. Este giro ha logrado que los actores aragoneses propusiesen la mayoría (34%) de los proyectos aceptados por el Comité Territorial de Pre-programación de la zona este.

#### *Francia: redes de implementación multi-nivel centradas en el Estado*

Los fondos estructurales han generado un proceso de redefinición de los papeles políticos a diferentes niveles. Si nos fijamos en los estudios sobre la implementación de los fondos estructurales en Francia, podemos observar que aparecen también diferentes tipos de esquemas territoriales en función del número de participantes, la frecuencia de sus contactos y su nivel de colaboración (Smith, 1996: 116-130).

Entre los casos analizados, la mejor “traducción” del principio de gobernanza multi-nivel –tal como lo define la Comisión Europea– es la del caso de Aquitania, un territorio donde los contactos con la esfera comunitaria empezaron en los años ochenta. Aunque haya surgido una fuerte oposición a la normativa europea en algunos departamentos –en particular por parte del partido de los cazadores Caza, Pesca, Naturaleza y Tradición–, existe una red sólida entre los actores públicos aquitanos y los agentes de la Unión desde que España y Portugal entrasen en la Comunidad Económica Europea. Con el objetivo de limitar el impacto económico de la ampliación se pusieron en marcha los Programas Integrados Mediterráneos que evocábamos precedentemente con actores locales y regionales como las cámaras de comercio, los grupos de interés agrícola e industrial y varios representantes políticos. Dicha red territorial fue activada con frecuencia en los años siguientes, especialmente durante la implementación de INTERREG III-A. Así pues, en este contexto no es de extrañar que D. Voynet, la entonces Ministra francesa de la Descentralización del Gobierno de *Gauche Plurielle* de L. Jospin, nombrase Autoridad de gestión del programa –de acuerdo con el Gobierno español– al Presidente socialista del Consejo Regional de Aquitania. Este acuerdo significa que la DATAR y el SGAR no intervinieran. De hecho, su apoyo siempre se limitó a una ayuda logística bajo el mando operacional de la Autoridad de gestión. Esta transferencia se

completó con el acuerdo tácito de 1999 entre la presidencia de centro-derecha del departamento fronterizo de Pyrénées-Atlantiques y el mando socialista del Consejo Regional aquitano relativo a la necesidad de diferenciar los asuntos transfronterizos de sus divergencias políticas. Como subraya A. Smith (1996: 116-130), este mecanismo de transacción consistió en “limpiar la ropa sucia” antes de que la Comisión Europea interviniese en la fase de implementación. Como demuestran los niveles equilibrados de propuestas regionales (37%), departamentales (30%) y locales (33%) sobre el número de proyectos públicos (58% del total), nada impidió la aprobación regular de proyectos. Aunque las evaluaciones posteriores hayan demostrado que la proporción de proyectos privados dentro del programa INTERREG Aquitania fue proporcionalmente alta (42% del total de proyectos), no deja de sorprender el bajo número de proyectos propuestos por entes con fines lucrativos (35%), comparado con los de las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro (Chora Conseil e Idom, 2005). En último lugar, los beneficios esperados de la cooperación con Euskadi, Navarra y Aragón motivaron a los socios aquitanos, ya que propusieron el 22% de los proyectos programados dentro de Comité Territorial de Pre-programación.

La situación en Midi-Pyrénées proporciona una visión diferente de la implementación del concepto de gobernanza multi-nivel en la cual las autoridades descentralizadas y las agencias estatales luchan con vehemencia por el liderazgo en materia de ayudas europeas. En numerosos casos, los representantes territoriales y los delegados del Estado han competido para ser los primeros en controlar los recursos de la Unión. A pesar de este enfrentamiento directo, la competición aseguró la participación de los actores europeos a nivel sub-regional. En Midi-Pyrénées, el discurso pro-europeo del presidente de la región no debe esconder los escasos recursos dedicados a la gestión de las iniciativas comunitarias. Por ello, y de acuerdo con M. Smyrl (2002: 287-309), podemos confirmar una vez más que en materia de fondos estructurales, la falta de inversión de los entes territoriales descentralizados favoreció la toma de poder de los programas por parte de la administración estatal. De tal forma que gracias al importante dispositivo humano y técnico desarrollado durante las versiones precedentes de INTERREG, el SGAR Midi-Pyrénées y la DATAR consiguieron hacerse con la gestión de INTERREG III-A. El hecho de que la mayoría de las propuestas aceptadas fuesen públicas (59%) y que entre ellas primasen las propuestas municipales (41%) sobre las departamentales (23%) y regionales (36%) es únicamente el reflejo de la ayuda logística proporcionada a los alcaldes por la DATAR y el SGAR. Esta situación estimuló la competición entre las propias administraciones estatales que mantuvieron relaciones distantes en el seno del Comité de Programación. El examen del balance de las propuestas provenientes de los sectores público y privado apoya también nuestras afirmaciones, ya que la mayoría de las propuestas privadas fue formulada por entes sin ánimo de lucro (68% de los 41% de propuestas privadas) y el resto por empresas semi-privadas.

El estudio detenido de estas cifras demuestra que dichos entes fueron utilizados en muchos casos por los agentes del Estado gracias a las relaciones privilegiadas que mantenían en el ámbito de la política europea de objetivo 2. Siguiendo esta lógica, la explicación del bajo número de proyectos propuestos por socios de Midi-Pyrénées (21%) respecto a los otros participantes puede encontrarse en la inercia institucional provocada por el liderazgo de las administraciones de Estado en materia de cooperación transfronteriza. Esto no significa que la todavía fuerte centralización francesa limite las posibilidades de practicar la política a nivel regional –por falta de recursos y competencias entre otras cosas– tal como demuestra nuestro último caso.

Efectivamente, como hemos podido comprobar, el modelo de gobernanza multi-nivel puede llevar también a situaciones complejas en las cuales la fragmentación territorial es tan alta que los actores no pueden llegar a ningún acuerdo; la tensión política es tan fuerte que limita las posibles alianzas. Este tipo de configuraciones suele ocurrir en las regiones francesas menos integradas, es decir cuando se trata de simples *patchworks* de departamentos y municipios con intereses divergentes. En el caso de INTERREG III-A, el ejemplo paradigmático de tal situación es el de la región Languedoc-Roussillon. La elección de J. Blanc (centro-derecha) como presidente del Consejo Regional en 1988 gracias a los votos de los diputados del Frente Nacional (extrema-derecha) provocó una profunda crisis política. En estas circunstancias, las negociaciones para la implementación de los fondos estructurales llevaron a un callejón sin salida a pesar del carácter técnico del asunto: el *partenariado* entre los diferentes niveles de gobierno territorial no conseguía arrancar. En concreto, las relaciones entre el Consejo Regional y el Consejo General del departamento fronterizo de Pyrénées-Orientales (socialista) llegaron a situaciones extremas de robo de proyectos y oposición no justificada. Uno de los mejores ejemplos es el proyecto del hospital transfronterizo situado en Puigcerdà (Cataluña), inicialmente desarrollado entre la *Generalitat* de Cataluña y los agentes del departamento y que acabó finalmente en las manos de los representantes del Gobierno Regional después de numerosas disputas en Comité de pre-programación. Aunque el nivel de programación fuese comparable con el de las otras regiones (los actores locales, departamentales y regionales programaron respectivamente 35%, 32% y 33% de los proyectos públicos), los plazos tendieron a alargarse hasta poner en peligro la implementación de ciertos proyectos financiados por adelantado por los operadores sobre sus fondos propios. Es interesante señalar que en este caso, los agentes del SGAR o de la DATAR sólo se limitaron a ejercer un papel pasivo por miedo al enfrentamiento con los entes descentralizados. Parafraseando de nuevo a A. Smith (1996: 116-130), se puede afirmar que en buena medida “la aparición de la Comisión Europea tuvo el efecto de echar más leña al fuego si cabía.” Esta oposición frontal se difundió también a nivel del *partenariado* público-privado impuesto por la Comisión ya que los socios sin ánimo de lucro estuvieron omnipresentes (65%

de los 43% de propuestas privadas aceptadas) en representación de un bando u otro. La ruptura entre aliados y oponentes a la política llevó a una división profunda que se reflejó en parte en el bajo nivel (23%) de proyectos aceptados provenientes de socios del Languedoc – cada bando bloqueando las propuestas del otro – en el Comité territorial de pre-programación de la zona este.

---

## 6. CONCLUSIÓN

---

Podemos ahora validar/invalidar nuestras hipótesis:

1. Como este análisis ha puesto de relieve, la implementación de INTERREG III-A ha favorecido la convergencia de los modelos de acción pública de los Estados miembros hacia un modelo común basado en parte en el esquema de gobernanza multi-nivel. Aparentemente, existen pruebas tangibles de esta “europeización” formal, ya que todos los actores que recibieron fondos INTERREG presentaron un diseño de implementación multi-nivel. Si embargo, hemos podido comprobar que en algunos casos el proceso de construcción institucional entre actores territoriales sólo camufla un tipo de implementación de políticas públicas tradicional basado en el dominio de los Estados y del sector público dentro de las fronteras estatales (Bache, 2004: 165-178).

Centrándonos en las interacciones establecidas dentro de las redes de políticas públicas, hemos demostrado que existen diferencias de implementación importantes entre las regiones analizadas (Benz, 2000: 21-44). Considerando las diferentes administraciones participantes en el proceso de implementación, este estudio expone que los fondos estructurales tienden a favorecer la difusión del poder entre unos tres niveles en España y unos seis niveles en Francia. Asimismo, en España, los gobiernos regionales han reforzado su posición y acrecentado las diferencias de capacidad política que les separan gracias a los fondos europeos. En Francia, las agencias estatales desconcentradas como el SGAR o la DATAR siguen estando omnipresentes aunque ya no actúen como autoridades de gestión. Desde el punto de vista del *partenariado* público-privado, en ambos países los implementadores se enfrentan a las mismas dificultades para integrar actores privados con fines comerciales en sus programas; por el contrario, desde una perspectiva transfronteriza, la dimensión franco-española ha sido institucionalizada desde el año 2000 y ha sido respetada durante el proceso de implementación.

2. Como lo indicamos en la introducción, la fase de implementación no ha revolucionado los equilibrios territoriales establecidos a nivel sub-regional. De hecho, los arreglos establecidos en el pasado en cada sub-sistema político han influido fuertemente en la implementación de INTERREG. Evidentemente, varios caminos se ofrecen en cada momento a los actores, pero el surtido de opciones no es infinito.

Primero, las trayectorias analizadas se integran todas al modelo de descentralización propio de cada país estudiado. Segundo, los arreglos institucionales establecidos entre actores locales y regionales constriñen el proceso de implementación. Todo ello explica como la participación de la Comisión Europea en este juego multi-nivel ha reforzado las tensiones o alianzas previas. Como resultado, las regiones que han aumentado su capacidad de innovación para resolver los conflictos y favorecer la difusión del modelo de políticas públicas de la Comisión son aquellas cuyos líderes han sido capaces de separar la cooperación transfronteriza de la lucha política diaria. Este paso de una gestión política de la cooperación a una gestión tecnocrática es sin lugar a dudas uno de los rasgos más importantes para el éxito futuro de la gobernanza transfronteriza (Perkmann, 2002: 132-147).

3. En lo que se refiere a nuestro enfoque teórico, la gobernanza multi-nivel puede aportar una perspectiva dinámica a la comparación de las redes movilizadas para implementar los fondos estructurales. Este modelo sólo es útil si se considera como una herramienta heurística. Desde que los agentes europeos han empezado a usar este concepto como elemento de buenas prácticas de sus políticas, los politólogos necesitan más que nunca establecer una ruptura epistemológica para evitar las aproximaciones circulares al objeto estudiado. Desde un punto de vista más práctico los futuros estudios sobre el concepto de gobernanza multi-nivel deben ir más allá de una visión esencialmente institucional e integrar el análisis de la sociedad civil dentro de las redes. Del mismo modo, como el ejemplo de Languedoc-Roussillon pone de relieve, se puede cuestionar la supuesta eficacia de dicho modelo ya que, en algunos casos, parece favorecer la confusión.

Considerando las dinámicas observadas, podríamos añadir también que la reciente conversión de INTERREG en objetivo 3 de los fondos estructurales debe ser entendida como una prolongación del modelo de gobernanza multi-nivel, ya que institucionaliza de forma oficial la participación del sector privado, de los entes sub-estatales y la cooperación inter-territorial. Sin embargo, la gobernanza multi-nivel puede ser entendida como una forma de gestión más legítima que la centralización, pero también como un mecanismo de gestión de la diversidad en tiempos de crisis. En un periodo de rigor presupuestario como el actual (debido a la crisis financiera y a la entrada de nuevos países en la Unión), esta nueva versión de INTERREG podría inaugurar una nueva forma de acción territorial muy ambigua por parte de la Unión Europea. En efecto, más allá de la representación de intereses variados, este nuevo diseño institucional de *checks and balances* podría permitir a los Estados centrales mantener su nivel de gasto actual, centrar su acción política en objetivos mucho más limitados y externalizar los gastos hacia los entes territoriales y privados. Tenemos aquí nuevas interrogaciones para los investigadores especializados en estudios regionales.

## BIBLIOGRAFIA

- AJA, E. (1999), *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial.
- AUEL, K. (2006), "Multilevel Governance, Regional Policy and Democratic Legitimacy in Germany", en PAPADOPOULOS Y. y BENZ A., *Comparing National, European and International Experiences*, London, Routledge, p. 44-62.
- BACHE, I. (2004), "Multilevel Governance and European Union Regional Policy", en FLINDERS M. (ed.), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 165-178.
- BAÑOS TORRES, J. e IGLESIAS SUÁREZ, A. (1995), "La política regional Europea y la cooperación transfronteriza. Los programas Interreg", *Revista de Estudios Regionales*, 42, p. 131-142.
- BAILEY, D. y DE PROPIS, L. (2002), "EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement: Towards Multi-level Governance?", *Journal of European Integration*, 24(4), p. 303-324.
- BALME, R. y JOUVE, B. (1996), "Building the Regional State: Europe and Territorial Organization in France", en HOOGHE L. (ed.), *Cohesión Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 219-255.
- BENZ, A. (2000), "Two Types of Multi-level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy", *Regional and Federal Studies*, 10, p. 21-44.
- BÖRZEL, T.A. (2002), *States and Regions in the European Union: Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRAY, Z. (2004), *Living Boundaries: Frontiers and Identity in the Basque Country*, Brussels, PIE -Peter Lang.
- CAPO GIOL, J. (1991), "Elecciones municipales pero no locales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, p. 143-161.
- CAZORLA PÉREZ, J. (1995), "El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia", *Revista de Estudios Políticos*, 87, p. 114-132.
- CHORA CONSEIL e IDOM (2005), *Actualización de la evaluación intermedia del programa INTERREG III A España-Francia*, Donosti-Bordeaux.
- CHURCH, A. y REID, P. (1999), "Cross-border Cooperation, Institutionalization and Political Space Across the English Channel", *Regional Studies*, 33(7), p. 643-655.
- COLINO, C. (2001), "La integración europea y el estado autonómico: europeización, estrategias y cambio en las relaciones intergubernamentales", en CLOSA C. (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, p. 222-260.
- COUNCIL OF MINISTERS (1999), *(CE) No 1260/1999*, Brussels.
- CROZIER, M. y THOENIG, J.C. (1975), "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France", *Revue Française de Sociologie*, 6, p. 3-32.
- CUCHILLO, C. (1993), "The Autonomous Communities as the Spanish Meso", en SHARPE L.J. (ed.), *The Rise of the Meso Government in Europe*, London, Sage, p. 210-246.
- D'ARCY, F. y BAENA DEL ALCAZAR, M. (1986), *Décentralisation en France et en Espagne*, Paris, Economica.
- DELCAMP, A. (1998), "L'expérience de décentralisation", en DELCAMP A. (ed.), *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*, Paris, La Documentation Française, p. 149-213.
- DURAN, P. (1998), "Le partenariat dans la gestion des fonds structurels: la situation française", en GRALE (ed.), *Annuaire des Collectivités Locales*, Paris, Litec, p. 95-122.
- DURAN, P. y THOENIG, J.C. (1996) "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, 46(4), p. 580-623.
- EUROPEAN COMMISSION (2000), *Communication aux Etats membres sur le programme INTERREG III du 28 avril*, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *White Paper on European Governance*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (2002), *Les politiques structurelles et les territoires de l'Europe. Coopération sans frontières*, Luxemburg, Bureau des Publications officielles des Communautés Européennes.
- GERBAUX, F. y MULLER, P. (1992), "Les interventions économiques locales", *Pouvoirs*, 60, p. 99-114.

- GUALINI, E. (2004), *Multi-level Governance and Institutional Change. The Europeanization of Regional Policy in Italy*, London, Ashgate.
- HARGUINDÉGUY, J.B. (2007), "Cross-border policy in Europe. Implementing INTERREG III-A France-Spain", *Regional and Federal Studies*, 17(3), p. 317-334.
- HOOGHE, L. (1996), "Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity", en HOOGHE L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- HOOGHE, L. y KEATING, M. (1994), "The Politics of European Union Regional Policy", *Journal of European Public Policy*, 1(3), p. 367-393.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. (2002), "Types of Multi-level Governance", *Cahiers Européens de Sciences Po*, 3(1).
- INTERACT (2005), *A Study of the Mid-term Evaluations of INTERREG Programmes for the Programming Period 2000 Until 2006*, Vienna, Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning.
- JESSOP, B. (2000), "The Crisis of the National Spatio-temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), p. 323-360.
- KRAMSCH, O. y HOOPER, B. (2004), "Introduction", en KRAMSCH O. y HOOPER B. (eds.), *Cross-border Governance in the European Union*, London, Routledge, p. 1-23.
- LE GALÈS, P. y LEQUESNE, C. (eds.) (1997), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte.
- MAÍZ, R. (1999), "Cuando los efectos devienen causas: déficit federal y nacionalmente inducidos en la España de los noventa", *Revista Española de Ciencia Política*, 1(1), p. 173-185.
- MAJONE, G. (1996), *La Communauté européenne: un État régulateur*, Paris, Montchrestien.
- MC2-ECAS (2004), *Evaluation à mi-parcours. INTERREG III-A France-Espagne*, Toulouse.
- MORATA, F. (2004), "Políticas de cohesión y gobernanza europea: el caso de Cataluña", en MORATA F. (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 159-188.
- MORATA, F. y MUÑOZ, X. (1996), "Vying for European Funds: Territorial Restructuring in Spain", en HOOGHE L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 195-219.
- MORENO, L. (1997), *La federalización de España*, Madrid, Siglo 21.
- NAY, O. (2001), "Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France", *Revue Française de Science Politique*, 51(3), p. 459-484.
- NIJKAMP, P. (1993), "Border Regions and Infrastructure Networks in the European Integration Process", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 11, p. 431-446.
- NOVO ARBONA, A. (2000), "Las comisiones como órganos de relación entre Gobierno vasco y diputaciones forales", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17-18, p. 71-81.
- PERKMANN, M. (2002), "Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union", en PERKMANN M. y SUM N.L. (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*, Houndmills, Palgrave-McMillan, p. 132-147.
- PIERSON, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, 94(2), p. 251-267.
- REQUEJO, F. (2001), "Political Liberalism in Multinational States: The Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism", en GAGNON A.G. y TULLY J. (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 110-132.
- SCHARPF, F. (1994), "Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 1(2), p. 1350-1363.
- SMITH, A. (1996), "The French Case: The Exception or the Rule?", *Regional and Federal Studies*, 6(2), p. 116-130.
- SMYRL, M. (2002), "Does European Community Regional Policy Empower the Regions?",
- VAN HOOTUM, H. (1998), *The Development of Cross-border Economic Relations*, Tilburg, Center for Economic Research.