

GOVERNANÇA MULTINIVELL I PARTENARIAT A LA POLÍTICA EUROPEA DE COHESIÓ TERRITORIAL

XAVIER MATHEU

Cap del Departament de Planificació, Seguiment i Avaluació
European Training Foundation

RECEIVED: FEBRUARY 20 2013

RESUM

Les recomanacions europees sobre les polítiques de cohesió pel període (2014-2020) estan basades en l'ús dels principis de l'aprenentatge de polítiques (policy learning) i en una nova dimensió de la cohesió: la cohesió territorial. Es promou la governança multinivell i la col.laboració entre els actors socials amb l'objectiu d'afrontar els problemes a escala territorial i fer-ho, mitjançant la formació de capital social. Aquesta elecció pretén incrementar valor afegit i sostenibilitat de les polítiques de cohesió territorial. El rerefons teòric és que la participació dels agents socials al territori (tant en una dimensió vertical com horitzontal) genera sentit de propietat (ownership) i promou un aprenentatge de polítiques, amb impacte en les visions estratègiques compartides, en els contextos organitzatius i funcionals d'interacció, i en les capacitats necessàries per una intervenció eficient.

PARAULES CLAU: polítiques de cohesió, governança, Comissió Europea, aprenentatge de polítiques

ABSTRACT

The cohesion policy guidelines for the next financial period (2014-2020) are based on the use of policy learning principles also on a new dimension of cohesion: territorial cohesion. By promoting multilevel governance and stakeholders' partnership the aim is not only to address territorial problems, but to do it through social capital formation. This choice aims to increase added value and sustainability to territorial cohesion policies. The theoretical background is that the participation of the stakeholders in a territory, both in its vertical and horizontal dimensions, generate ownership and promote policy learning, with an effect on shared strategic visions, on organisational and functional frameworks for interaction and on the skills needed for an efficient intervention.

KEY WORDS: cohesion policy, governance, European Commission, policy learning

RESUMEN

Las recomendaciones europeas sobre las políticas de cohesión para el periodo (2014-2020) están basadas en el uso de los principios del aprendizaje de políticas (policy learning) y en una nueva dimensión de la cohesión: la cohesión territorial. Se promueve la gobernanza multinivel y la colaboración entre los actores sociales con el objetivo de afrontar los problemas a escala territorial y hacerlo, mediante la formación de capital social. Esta elección pretende incrementar el valor añadido y la sostenibilidad de las políticas de cohesión territorial. El trasfondo teórico es que la participación de los actores sociales en el territorio (tanto en una dimensión vertical como horizontal) genera sentido de propiedad (ownership) y promueve un aprendizaje de políticas, con impacto en las visiones estratégicas compartidas, en los contextos organizativos y funcionales de interacción, y en las capacidades necesarias por una intervención eficiente.

PALABRAS CLAVE: políticas de cohesión, gobernanza, Comisión Europea, aprendizaje de políticas

The cohesion policy guidelines for the next financial period (2014-2020) are based on the use of policy learning principles also on a new dimension of cohesion: territorial cohesion. By promoting multilevel governance and social agents partnership the aim is not only to address territorial problems, but to do it through social capital formation. This choice aims to increase added value and sustainability to territorial cohesion policies. The theoretical background is that the participation of the social stakeholders in a territory, both in its vertical and horizontal dimensions, generate ownership and promote policy learning, with an effect on shared strategic visions, on organisational and functional frameworks for interaction and on the skills needed for an efficient intervention.

En les conclusions del cinquè informe sobre la cohesió econòmica, social i territorial: el futur de la política de cohesió¹, la Comissió analitzava com la política de cohesió podia ser més eficient i els seu impacte millor per tal de reforçar el valor afegit a nivell europeu, com es pot reforçar la governança de la política de cohesió, i com el sistema d'ajudes i la seva arquitectura es pot simplificar.

Tots aquests aspectes són pertinents en la controvèrsia que se'ns proposa, però tal vegada sigui l'aspecte de la governança el que pot interessar més. La Comissió destaca en la secció sobre "Enfortir la Governança" dos elements: la cohesió territorial i el reforç del principi d'associació d'actors (*partnership*).

Pel que fa a la cohesió territorial, el document destaca com el Tractat de Lisboa introduí aquesta tercera dimensió a la cohesió social i econòmica, i per tant la política de cohesió l'ha d'integrar en els seus programes, en concret pel que fa al paper de les ciutats, les geografies funcionals, les àrees amb problemàtiques geogràfiques o demogràfiques específiques i les estratègies macro-regionals. Respecte al paper de les ciutats, la Comissió destaca que cal una agenda urbana ambiciosa on s'hi identifiquin de forma clara recursos financers per adreçar els temes urbans i que les autoritats locals haurien de jugar un paper més fort en el disseny i l'execució de les estratègies de desenvolupament urbà. Pel que fa a les estratègies macro-regionals el document assenyalava que aquestes haurien de ser instruments integrats i amplis que es concentrin en reptes clau i que siguin recolzats a nivell transnacional.

En relació a l'associació d'actors, la Comissió destaca que, per tal de ser efectiva, a l'estratègia UE 2020 li cal un sistema de governança que impliqui els actors de canvi en els Estats Membres i que enllaci els nivells d'administració al nivell europeu, nacional, regional i local. Per tal de mobilitzar els actors de canvi cal no només la coordinació vertical d'actors, ans també l'horitzontal: en cada nivell, juntament amb els actors representatius dels actors locals i regionals, cal incloure els agents socials i la societat civil. El document fa una crida a reforçar la implicació de tots aquests actors en el diàleg polític i en l'execució de la política de cohesió per tal que es mantingui el diàleg públic-privat, incloent-hi els actors

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank: Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy COM(2010) 642 final, Brussel-les, 9.11.2010.

socioeconòmics i el teixit associatiu (les organitzacions no governamentals). En aquest context, cal reforçar el paper del desenvolupament local dins de la política de cohesió, promovent la innovació social, desenvolupant estratègies innovadores o dissenyant actuacions de regeneració d'àrees més vulnerables.

D'aquesta manera l'informe incorpora de forma decidida els principis bàsics de la Governança Multinivell (GMN) tal com s'ha anat desenvolupant aquesta teoria des de la seva primera formulació els anys 90s, ha seguit de la introducció del principi de subsidiarietat en el Tractat de Maastricht². La GMN dóna protagonisme a les relacions canviants entre actors que es situen en diferents nivells territorials, tant del sector públic com del privat. Aquesta teoria traspasa els dominis tradicionalment separats de la política local, regional, nacional i internacional i destaca com la distinció entre aquests nivells és cada cop menys pertinent en el context de la integració europea. Els processos de decisió política en aquest context s'emmarquen, segons la GMN, en xarxes polítiques que integren no només governs a diferents nivells territorials sinó també actors no estatals que es mobilitzen en la decisió política de les polítiques de cohesió i d'altres en l'àmbit europeu. La dimensió vertical de la GMN es refereix als lligams entre nivells superiors i inferiors de govern, incloent-t'hi els aspectes institucionals, financers i d'informació. En aquesta dimensió el reforç institucional i els incentius per a l'eficiència dels nivells sub-nacionals de govern són cabdals per assegurar la millora de la qualitat i de la coherència de les polítiques públiques. La dimensió horitzontal es refereix als mecanismes de cooperació entre regions i municipis, però també a la cooperació entre actors públics i privats en un determinat nivell territorial. Aquests mecanismes cada cop són més habituals com a mitjans de millora de l'eficiència dels serveis públics locals i l'execució d'estratègies de desenvolupament local i regional.

Per tal que els enfocos de GMN assoleixin resultats calen algunes condicions prèvies³:

- 1- Visió i confiança: donada la diversitat d'actors – potser amb prioritats en conflicte o diferents valors- cal desenvolupar una visió compartida en l'estratègia i la forma de desenvolupament, els resultats que se n'esperen i les responsabilitats dels diferents actors. La creació d'una visió compartida i la seva realització es fonamenten en la creació d'una cultura de confiança entre els diferents actors que facilita la cooperació institucional.
- 2- Configuració institucional i funcional: per tal d'assegurar rendició de comptes (*accountability*) i un sistema de gestió centrat en assolir resultats de la forma més eficientment possible (*performance-based management*) cal claredat sobre qui són

²http://en.wikipedia.org/wiki/Multi-level_governance

³ European Training Foundation (2012): ETF position paper. Good Multilevel Governance for effective Vocational Education and Training (VET) policies and systems. Internal Working Paper. Unpublished.

els actors que participen en els processos de decisió política, quins els rols i funcions específics que han de jugar en el marc de l'estratègia local o regional, i les modalitats de cooperació en el que hi interactuen.

- 3- Professionalització dels actors: per tal que els diferents actors, tan en la dimensió vertical com en l'horitzontal, puguin exercir efectivament els seus rols i responsabilitats cal que disposin de la capacitat professional per a fer-ho amb èxit. Per a que les polítiques siguin efectives calen competències de lideratge i de gestió, ús d'evidències en la presa de decisions així com coneixements tècnics en els camps específics de l'estratègia de desenvolupament.

Les polítiques públiques tenen èxit i són sostenibles si el desenvolupament, la formulació i l'execució de les mateixes es fonamenten en un ampli i ferm sentit de propietat o apropiació (*ownership*) entre els diferents actors que tenen un interès en les mateixes. El concepte d'aprenentatge polític o de polítiques (*policy learning*) s'ha desenvolupat mitjançant discussions crítiques respecte als enfocaments més tradicionals de transferència o còpia de polítiques, inicialment en el àmbit de la cooperació al desenvolupament però que ha traspassat posteriorment a d'altres àmbits, com el de la integració europea i les polítiques de cohesió. Es fonamenta en el principi que no hi ha models vàlids universalment, però que la diversitat d'experiències internacionals a l'hora de fer front a temes polítics similars en contextos diferents, esdevé una riquesa que dóna referències útils per tal d'elaborar les pròpies polítiques adaptades a un determinat territori⁴.

El pressupòsit fonamental que descansa darrere la idea d'aprenentatge de polítiques no és tant que les polítiques es poden aprendre com que les polítiques en elles mateixes són polítiques apreses. Aquesta afirmació reflexa les discussions més actuals en teoria de l'aprenentatge en les quals els conceptes tradicionals (cognitivism o conductisme) s'han vist reemplaçats pels enfocaments constructivistes que posen l'accent en el paper actiu dels que aprenen en donar un sentit al seu entorn i "construir" el seu propi coneixement i competències com a plataforma per a l'acció. Aprendre no és simplement transferir un coneixement o una conducta d'una persona a una altra sinó més aviat l'adquisició d'un sentit i d'unes competències mitjançant processos participatius. En aquest sentit tot aprenentatge és situacional, com es dóna per exemple en les comunitats de pràctica on els més juniors aprenen millor quan s'impliquen en una comunitat on hi ha d'altres persones més senior i a mesura que interaccionen i aprenen es desplacen de la perifèria al centre de la comunitat.

⁴Peter Grootings and Søren Nielsen(2005): "Facilitating the professional development of teachers Byengagingthem in vet reform" in ETF yearbook 2005: Theachersandtrainers. Professionals andstakeholders in thereform of vocational educationandtraining, ETF, 2005.

El que val pels individus també val per a grups i institucions. El mateix fonament constructivista és el que descansa darrera de l'organització que aprèn (*learning organisation*)⁵, les ciutats educadores, les comunitats científiques o d'experts (*peer learning*) o les regions que aprenen (*learning regions*)⁶.

En els diversos àmbits territorials, es tracta d'assolir objectius econòmics i socials de forma integrada. Les iniciatives de les regions que aprenen comporten l'empoderament (*empowerment*) de les comunitats locals mitjançant la implicació de persones que provenen de diferents grups d'interès per tal de millorar els seus nivells i qualitat de vida, tant des d'un punt de vista econòmic com social.

Al nivell de les polítiques, els actors que participen en les decisions esdevenen persones (institucions, actors) que aprenen activament quan proven de donar un significat al seu (canviant) entorn polític i desenvolupen una manera d'entendre quines decisions s'han de prendre i quines accions executar. Actuar en entorns complexos i canviant fa que els aprenentatges no siguin només processos cognitius, són fonamentalment un aspecte integral i inseparable de la seva pràctica social.

El que unifica aquestes diverses situacions d'aprenentatge és que les "polítiques" (les accions) esdevenen sostenibles i eficaces quan mitjançant la participació de diversos actors desenvolupen un capital social, que els serveix per a la seva governança (senten com a pròpies aquestes polítiques) i el reforç institucional mitjançant la col·laboració entre actors, els partenariats públic-privats i la cooperació transversal.

La mateixa Comissió Europea utilitza aquest tipus de concepte quan promou, per exemple, el Mètode Obert de Coordinació, particularment en àrees la competència de les quals resta als Estats Membres, però per a les quals els Tractats atorguen a la Comissió un paper de coordinació i la utilització dels fons estructurals o d'altres instruments financers per a facilitar la convergència i la cohesió. Les xarxes transnacionals de cooperació en projectes, la cooperació trans-fronterera, les xarxes d'aprenentatge mutu (*peer-learning*), etc. són modalitats per fer avançar una determinada política tot promovent la cooperació entre actors. El valor afegit d'aquestes modalitats no és únicament els propis resultats dels projectes (que tenen un valor principal en sí mateixos) sinó el capital social que s'ha generat mitjançant la cooperació entre actors en un marc de GMN. En aquest capital social resideix el valor afegit d'aquests enfocaments, els quals esdevenen un actiu per a la sostenibilitat de les polítiques i estratègies de desenvolupament d'un territori.

⁵Vegeu: http://en.wikipedia.org/wiki/Learning_organization

⁶Vegeu: <http://www.learning-regions.net/>. També es pot consultar

http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5140_en.pdf

http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/57/Learning_cities_the_new_recipe_in_regional_development.html

Conclusió

Les orientacions per a la política de cohesió pel proper període financer (2014-2020) es recolzen en utilitzar els principis de la governança multinivell i l'associació d'actors també en la nova dimensió de la política de cohesió: la cohesió territorial. Promovent-los es persegueix no només fer front als problemes dels territoris, sinó fer-ho mitjançant la creació de capital social. Aquesta és l'opció que es pren per obtenir un valor afegit de sostenibilitat de les polítiques. El fonament teòric és que la participació dels diferents actors amb interessos en un territori (en les seves dimensions vertical i horitzontal) genera un sentit de propietat o d'apropiació (*ownership*) i promou l'aprenentatge de polítiques que té com a efecte la compartició de visió estratègica i confiança, el marc organitzatiu i funcional d'interacció i les competències necessàries per una intervenció eficient.