

**La Europeización de instituciones:  
El caso del espacio administrativo de Rumanía**

**Tesis doctoral presentada por**

**Ana Ionela Cristea**

**Dirigida por la Dra. Ana Mar Fernández Pasarín**

**Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea**

**Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas**

**Universidad Autónoma de Barcelona**

**Barcelona, septiembre de 2013**

*“L’Europe est trop grande pour être unie, mais elle est trop petite pour être divisée.*

*Son double destin est là.”*

**Daniel Faucher**

## RELACIÓN DE ACRÓNIMOS UTILIZADOS

### INTRODUCCIÓN

1. Marco general del análisis	10
2. Objeto de estudio	11
3. Objetivo de la tesis	12
4. Metodología	12
5. Interés de la investigación	16
6. Estructura de la tesis	17

### PARTE I. MARCO TEÓRICO

<b>CAPÍTULO 1. El proceso de europeización como objeto de estudio</b>	<b>20</b>
1.1. Definición de la europeización	21
1.1.1. Cómo se relaciona la europeización con la integración europea	32
1.2. El nuevo institucionalismo en los debates sobre europeización	37
1.2.1. El institucionalismo de la elección racional	40
1.2.2. El institucionalismo sociológico	45
1.2.3. El institucionalismo histórico	48
1.3. El papel de <i>path dependence</i> en la administración pública	61
1.4. Conclusión	66
<b>CAPÍTULO 2. El impacto de la europeización en la administración pública</b>	<b>67</b>
1.1. El espacio administrativo europeo en el contexto de la europeización	68
1.1.1. Los principios de la administración pública europea	76
1.2. La europeización de la administración pública	89
1.2.1. La europeización y la reforma de la administración pública	95
1.3. Los mecanismos de la europeización	99
1.4. Las dimensiones de la europeización de la administración pública	109
1.5. Conclusión	118

<b>CAPÍTULO 3. La Europeización a través de la condicionalidad</b>	119
1.1. El contexto europeo: ampliación y condicionalidad	120
1.1.1. La funcionalidad de la condicionalidad de la UE	133
1.2. El proceso de europeización a través de la condicionalidad	135
1.3. El impacto doméstico de la condicionalidad	141
1.3.1. Modelos del impacto de la condicionalidad	147
1.4. Mecanismos de la condicionalidad	152
1.5. La condicionalidad administrativa de la UE	155
1.6. Conclusión	163

## **PARTE II. MARCO EMPÍRICO**

<b>CAPÍTULO 4. La influencia de la Unión Europea en el espacio administrativo rumano</b>	166
1.1. La condicionalidad de la UE en el espacio administrativo rumano	167
1.2. Los mecanismos de presión ejercidos por la UE	183
1.2.1. La asistencia financiera de la UE para la administración	184
1.2.2. Los informes de seguimiento y los planes de trabajo de la UE	189
1.3. La condicionalidad UE en la lucha contra la corrupción	198
1.4. Conclusión	217
<b>CAPÍTULO 5. El proceso de reforma de la administración pública rumana</b>	220
1.1. El marco general de la administración pública	221
1.2. La capacidad administrativa y las prioridades de la reforma de la administración pública	238
1.3. La implementación del proceso de reforma	244
1.3.1. La introducción de los instrumentos modernos en la administración pública	258
1.4. La reforma de la administración pública en el ámbito legislativo	269
1.5. La lucha anticorrupción en la administración pública	271
1.6. Conclusión	277

<b>CAPÍTULO 6. El desarrollo institucional y los cambios institucionales</b>	280
1.1. La evolución del sistema administrativo rumano 1989-2012	281
1.2. La creación de nuevas instituciones en el marco de la integración europea	293
1.3. El análisis de las estructuras ministeriales como resultado de la adhesión a la Unión Europea	301
1.3.1. El Ministerio de la Administración Pública	302
1.3.2. El Ministerio de Integración Europea	313
1.3.3. El análisis comparativo –el Ministerio de la Administración Pública y el Ministerio de la Integración Europea	325
1.4. Conclusión	332
<b>CONCLUSIONES FINALES</b>	334
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	342
1. Libros, Capítulos en libros editados y Artículos en revistas	343
2. Documentos oficiales de la UE ordenados de forma cronológica	367
3. Documentos oficiales de Rumanía ordenados de forma cronológica	370
<b>ANEXOS</b>	372

## RELACIÓN DE ACRÓNIMOS UTILIZADOS

AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
ANFP	Agencia Nacional de Funcionarios Públicos
ANI	Agencia Nacional de Integridad
ARD	Alianza Rumanía Justa
BSC	Balanced Scorecard
CAF	Marco Común de Evaluación
CE	Comisión Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CIIE	Comité Interministerial para la Integración Europea
DAE	Departamento de Asuntos Europeos
DIE	Departamento de Integración Europea
DNA	Dirección Nacional Anticorrupción
EAE	Espacio Administrativo Europeo
DG	Dirección General
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción establecido por el Consejo de Europa
INA	Instituto Nacional de Administración
IPEP	Instrumento de políticas estructurales para la preadhesión
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MAEur	Ministerio de Asuntos Europeos
MAI	Ministerio de Administración y del Interior
MCV	Mecanismo de Cooperación y Verificación
MDRAP	Ministerio de Desarrollo Regional y de la Administración Pública
MIE	Ministerio de Integración Europea
MIRA	Ministerio de Interior y Reforma Administrativa
NIH	Neo institucionalismo histórico
NUTS	Nomenclatura común de las unidades territoriales estadísticas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte
PECO	Países Europa Central y Oriental

PC	Partido Conservador
PCR	Partido Comunista Rumano
PDCA	Plan (Planificar), Do (Hacer), Check (Verificar), Act (Actuar).
PDL	Partido Demócrata Liberal
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies
PMM	Programas plurianuales de modernización
PNAA	Programa nacional de adopción del acervo
PNL	Partido Nacional Liberal
PNR	Programa Nacional de Reformas
PNTCD	Partido Nacional Campesino Cristiano Demócrata
PP-DD	Partido del Pueblo del Dan Diaconescu
PSD	Partido Socialdemócrata
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SGG	Secretariado General de Gobierno
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SNSPA	Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administrativos
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCRAP	Unidad Central de Reforma de la Administración Pública
UDMR	Unión Democrática de los Húngaros de Rumanía
UE	Unión Europea
UNPR	Unión Nacional por el Progreso de Rumanía
UPP	Unidad de Políticas Públicas
USL	Unión Social Liberal





## **INTRODUCCIÓN**

“Para Rumanía, la integración europea y euro-atlántica representa una prioridad política principal, la única vía de desarrollo que corresponde al interés nacional, a la tradición y a las aspiraciones del país. Rumanía debe encontrar su lugar entre los países democráticos del continente europeo, no hay otro objetivo más importante ni más urgente. Es cierto que la integración europea implica un gran esfuerzo de reforma estructural - tanto económica como legislativa e institucional – pero nuestro país está haciéndolo y así seguirá. No obstante, la esencia de este esfuerzo, el principal significado de la asimilación del acervo comunitario consiste en asumir los valores democráticos, el respeto de los derechos del hombre y el ciudadano. El respeto de sus valores, su consolidación, constituyen para Rumanía el objetivo final de la integración europea. Pues, para nosotros, la Unión Europea es ante todo la apertura a esta arquitectura de equilibrio y armonía que organiza el microcosmos y el macrocosmos del continente bajo el signo generoso de la patria común de la civilización europea, en la que, a la vez que mantenemos nuestra identidad, podremos convertirnos, dignamente, en iguales a los demás”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Declaración del Presidente Emil Constantinescu con motivo de la visita del Presidente Santer a Bucarest el 10 de abril de 1997, extraída del **Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Rumanía**, disponible en: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op_es.pdf), consultada el 15 de mayo de 2012.

## 1. Marco general del análisis

El 1 de enero de 2007, la Unión Europea ha completado la ampliación con la adhesión de Rumanía y Bulgaria. Sin embargo, dado el hecho de que la ampliación de Europa Central y Oriental es un fenómeno reciente, el conocimiento empírico con respecto a la europeización de los nuevos Estados miembros sigue siendo escaso. Si bien existe una abundante literatura sobre el impacto de la europeización de los antiguos Estados miembros, lo mismo no puede decirse sobre los nuevos miembros de la Unión Europea. Esta es una de las razones por la que esta tesis investiga la europeización de la administración pública en un nuevo Estado miembro.

Además, cabe mencionar que hemos tenido la oportunidad de realizar una investigación de plena actualidad, observando y analizando de cerca los principales acontecimientos en las relaciones entre Rumanía y la Unión Europea, desde la caída del comunismo en 1989 hasta finales de 2012.

La presente investigación tiene como objetivo avanzar en el conocimiento sobre la europeización, teniendo como caso de estudio, un país recién incorporado de la Europa del Este: Rumanía.

Este trabajo de investigación vendrá conducido por las siguientes preguntas de investigación:

-¿En qué medida la pertenencia a la Unión Europea ha influido en las estructuras administrativas rumanas?

-¿Hasta qué punto Rumanía se ha adaptado o al contrario, resistido a la presión de la UE?

- ¿Cómo ha influido la condicionalidad administrativa de la UE el desarrollo de la reforma de la administración pública en Rumanía?

- ¿De qué manera la Unión Europea causó el cambio interno en Rumanía a través del uso de la condicionalidad, es decir, cómo se ha llevado a cabo el proceso de europeización?

La principal hipótesis de la investigación consiste en sostener que el proceso de europeización de Rumanía se ha visto frenado por las inercias institucionales, políticas y culturales domésticas, debidas en especial a las múltiples reestructuraciones del Gobierno. Esta tesis pretende dar una detallada evaluación del impacto de la condicionalidad de la UE en las estructuras institucionales en Rumanía, especialmente en el ámbito de la administración pública.

## **2. Objeto de estudio**

El objeto de estudio lo representa el proceso de europeización del espacio administrativo de Rumanía. La actualidad del tema investigado está determinada por dos factores interrelacionados: la relativamente reciente adhesión de Rumanía a la Unión Europea y el proceso de europeización del país como resultado de la misma.

La europeización como un proceso de adaptación institucional se centra en analizar cómo los actores y las instituciones se vieron influidos por la Unión Europea. En cuanto a las instituciones, la europeización se utiliza para mostrar la forma en que las instituciones del gobierno central se han adaptado a las exigencias de la UE.

La europeización de la administración pública representa el resultado de interacciones sistémicas de las políticas europeas, encaminadas a reformar y desarrollar el sector público. En estrecha relación con la integración europea, el proceso de europeización de la administración pública, influye en el desarrollo general del sector público.

### **3. Objetivo de la tesis**

Esta tesis tiene como objetivo fomentar el conocimiento sobre la influencia de la UE en los países candidatos a la adhesión. Lo hace mediante la exploración en detalle del efecto de la condicionalidad de la UE en el proceso de reforma de Rumanía en el ámbito de la administración pública. Se investiga en detalle cómo la UE utiliza su influencia para estimular las reformas. Al explorar el impacto doméstico, esta investigación también analiza cómo los factores internos han intervenido en la dinámica de la condicionalidad, como han afectado el ritmo y la calidad de las reformas.

El objetivo central de esta investigación es proporcionar un estudio detallado del impacto de las condiciones de adhesión de la UE en las estructuras institucionales en Rumanía. Al rastrear el vínculo entre la condicionalidad para la adhesión a la UE y las reformas introducidas en Rumanía, y mediante el examen de cómo el entorno doméstico puede afectar el cumplimiento de las condicionalidades europeas, esta tesis pretende, así, avanzar en el conocimiento sobre los límites de la influencia de la UE en los países candidatos. Este objetivo de la investigación se llevará a cabo a través de un estudio detallado de los preparativos del país para la adhesión en el ámbito de la administración pública, siendo esta una “asignatura pendiente” de Rumanía.

### **4. Metodología**

El objetivo del presente trabajo consiste en explicar desde una perspectiva histórica, descriptiva y analítica, el impacto de la integración europea en el Estado rumano, en particular desde la perspectiva de la europeización de sus instituciones.

La perspectiva analítica adoptada en este trabajo utiliza principalmente un análisis cualitativo. También cabe mencionar que para poder explicar el largo camino de Rumanía hacia la UE y las exigencias comunitarias, así como el marco general de la administración pública y los gobiernos post-comunistas, hemos tenido que acudir en determinados momentos a la pura descripción. En algunos momentos la metodología comparativa aplicada a la administración pública rumana nos ha permitido distinguir,

subrayar y valorar los hechos más relevantes para nuestra investigación. La metodología utilizada para desarrollar este análisis cualitativo se basa en el análisis del trabajo empírico y de las fuentes primarias y secundarias.

El marco teórico utilizado para demostrar la principal hipótesis de esta tesis es el institucionalismo histórico. Nos interesa este tipo de nuevo institucionalismo, a diferencia de otras modalidades por la importancia que otorga a los procesos de adopción de decisiones políticas en su evolución y secuencia históricas.

La metodología de la investigación ha sido diseñada para responder a las preguntas de investigación y resolver la hipótesis planteada en el primer apartado; de esta forma las variables expuestas y los métodos de investigación son el resultado de la aplicación de preguntas - hipótesis, siendo analizadas siguiendo una metodología cualitativa.

En este estudio, la europeización del espacio administrativo rumano representa la variable dependiente, mientras que las inercias nacionales del impacto de la europeización en las estructuras de la administración pública se toman como variable independiente.

El enfoque de la europeización puede ayudar a entender la presión de la adaptación creada por las políticas de la UE y los mecanismos que dan forma al proceso de adaptación. Pero la europeización pone hincapié en una visión sincrónica en el análisis de las instituciones y ofrece una atención limitada a los puntos de vista de la dinámica en el tiempo, a pesar de que acepta que la presión europea dará lugar a resultados diferentes en cada país. La técnica de la periodización se utiliza para el estudio del proceso de europeización en la administración pública rumana, para poder comparar y evaluar la extensión del cambio a través de distintos períodos.

Las fuentes utilizadas para llevar a cabo esta investigación son de tres tipos.

En primer lugar, hay que mencionar las fuentes primarias representadas por los documentos y archivos oficiales de la Unión Europea así como del Gobierno y de los Ministerios de Rumanía.

En segundo lugar, además de las fuentes primarias, hemos reunido una extensa bibliografía de fuentes secundarias que consisten principalmente en las contribuciones de investigadores y expertos en materia de integración europea. Dichas contribuciones incluyen artículos de periódicos y de revistas científicas especializadas; monografías, libros, informes, comunicados y otros documentos de agencias e instituciones especializadas. En general nos hemos centrado en las publicaciones en francés, inglés, español y rumano. Para el seguimiento de la actualidad, han sido de gran utilidad las publicaciones virtuales y también los artículos de prensa redactados principalmente en rumano.

El seguimiento de los debates sobre el impacto de la integración europea en Rumanía y, en particular, sobre sus instituciones se ha realizado a partir del análisis de publicaciones de impacto en el ámbito de las relaciones internacionales y de los estudios europeos.

En tercer lugar, hay que mencionar como material para la elaboración de esta investigación, las 25 entrevistas realizadas a funcionarios públicos, altos cargos de la administración pública rumana y eurodiputados rumanos que conocen la realidad interna del país. Estas entrevistas se llevaron a cabo principalmente en Bucarest, entre abril y agosto de 2011. En dos casos, los entrevistados eligieron contestar por correo electrónico.

Nos hemos decidido por hacer entrevistas a actores claves de la administración pública rumana porque esta metodología nos permite observar de cerca el funcionamiento interno de las instituciones públicas, así como de los procesos políticos.

Las entrevistas fueron diseñados para arrojar luz sobre los intereses políticos, las prioridades y las estrategias de los diversos actores involucrados en el proceso de adhesión de Rumanía a la UE y para ayudar a comprender la formulación de la

condicionalidad de la UE, la interacción entre las instituciones públicas nacionales y europeas, así como la desafíos experimentados por Rumanía en la preparación para la adhesión.

El objetivo de estas entrevistas fue doble: por una parte, reunir datos del conocimiento interno de la administración pública y por otra parte, observar las prioridades políticas de los actores clave. Para lograr una mayor triangulación de datos, también hemos consultado e intercambiado puntos de vista con varios académicos sobre el proceso de adhesión de Rumanía a la UE. Todas las entrevistas fueron semiestructuradas sobre todo porque necesitábamos un marco flexible para permitir a los entrevistados que comuniquen no sólo información y opiniones, sino para expresar sus propios sentimientos e ideas sobre los temas, así como compartir sus experiencias. Las entrevistas han sido guiadas por un protocolo de entrevista preparado, que incluyó los temas y las preguntas que se trataron durante la entrevista. Las entrevistas no fueron grabadas, recurriendo a la toma de notas porque los entrevistados han preferido hablar *off-the-record*. La mayoría de las entrevistas se llevaron a cabo de forma confidencial. Las entrevistas fueron tomadas en forma de notas detalladas sobre la base de un cuestionario semiestructurado y posteriormente sometido a una interpretación cualitativa en relación con las preguntas y las proposiciones expuestas en este estudio. Con respecto a las citas a lo largo de la tesis, hemos mencionado solo el nombre de los entrevistados quienes aceptaron en ser reconocidos como tal, en todos los demás casos, sólo nos referimos a la afiliación institucional, lugar y año de la entrevista, como una manera de respetar la confidencialidad solicitada por los entrevistados.

Aunque el marco analítico de esta tesis resultó sólido, sin embargo, hay que mencionar unos aspectos en cuanto el trabajo de campo y el uso de las entrevistas como método de investigación. Cabe precisar que hemos enfrentados algunas dificultades en conseguir datos y documentos sobre la estructura y el funcionamiento de los ministerios analizados. Por razones “prácticas”, no fue posible entrevistar a muchos políticos, muchos de ellos siendo reacios a ofrecer datos. Los políticos que aceptaron colaborar, dieron solo repuestas políticas, acorde con la ideología de sus respectivos partidos políticos. Aún así, mencionamos que las personas entrevistadas han ofrecido un material de investigación valioso para nuestro análisis.



## **5. Interés de la investigación**

El análisis de esta cuestión presenta un gran interés para la comunidad científica centrada en el estudio del proceso de integración europea por tres motivos principales.

En primer lugar, se trata de un estudio que pretende arrojar luz sobre un aspecto prácticamente inexplorado de la literatura existente, esto es, el efecto de la integración europea en el caso específico de Rumanía. Habitualmente la literatura centrada en la europeización de los países de Europa Central y Oriental tiende a estudiar estos países como un conjunto regional homogéneo. El presente estudio pretende desagregar este conjunto y centrarse en el caso concreto de Rumanía.

En segundo lugar, este estudio pretende ser una contribución a la literatura sobre europeización y, en particular, a la que ofrece una lectura neo institucionalista histórica de este fenómeno. Al analizar el caso de Rumanía, esta investigación contribuirá a avanzar en el conocimiento empírico de la europeización de instituciones.

En tercer lugar, esta investigación contribuye a los debates sobre la influencia externa en la transición post-comunista, especialmente en la investigación sobre la condicionalidad de la UE. Al rastrear el vínculo entre la condicionalidad de la UE y las reformas internas de Rumanía, esta investigación contribuye así a la literatura sobre condicionalidad, proporcionando una evidencia empírica notable sobre el impacto real de la UE. Al estudiar el proceso de adhesión de Rumanía en el ámbito de la administración pública esta tesis contribuye también a la literatura sobre la transición post-comunista de Rumanía y la literatura especializada sobre la administración pública.

## 6. Estructura de la tesis

Este trabajo de investigación consta de dos partes: la primera, de carácter teórico y la segunda, de carácter empírico. La tesis se divide en seis capítulos, la Introducción, un conjunto de Conclusiones, la Bibliografía y un apartado de Anexos.

El **marco teórico**, constituido por tres capítulos, se dedica a definir el fenómeno de la europeización y el marco teórico del nuevo institucionalismo, también analizará el impacto de la UE en el caso de la administración pública de los Estados miembros con especial referencia a los principios de la administración pública europea y por último analizará el régimen de condicionalidad aplicado a los países de la Europa Central y Oriental.

En el *primer capítulo* se define el proceso de europeización y el marco conceptual del institucionalismo histórico y se demuestra su utilidad analítica en el caso del estudio de la europeización.

En el *segundo capítulo* nos acercamos al tema del impacto de la europeización en la administración pública, mediante un análisis del Espacio Administrativo Europeo, de los principios de la administración pública europea y de las dimensiones de la europeización de la administración pública.

En el *tercer capítulo* nos dedicamos a profundizar la conexión entre el Espacio Administrativo Europeo y la condicionalidad, observando como la Unión Europea, a través de los instrumentos de la condicionalidad, ejerce una influencia sobre el sistema administrativo.

El **marco empírico**, constituido por tres capítulos, se centra en el caso específico de la europeización de Rumanía, más exacto en el impacto y las presiones de la UE y en los cambios o no cambios, legales y estructurales, de la administración pública rumana. Para demostrar cómo ha influido la condicionalidad europea en las estructuras administrativas de Rumanía vamos a analizar las estructuras ministeriales.

El *primer capítulo* analiza la influencia de la Unión Europea en el espacio administrativo rumano.

El *segundo capítulo* se centra en el proceso de reforma de la administración pública rumana, analizando la capacidad administrativa, la implementación del proceso de reforma y la introducción de los instrumentos modernos en la administración pública.

El *tercer capítulo* se dedica al análisis del papel de las instituciones en el proceso de europeización y la evolución de las estructuras ministeriales, especialmente el Ministerio de Integración Europea y el Ministerio de Administración Pública.

## **PARTE I. MARCO TEÓRICO**

## **Capítulo 1. El proceso de europeización como objeto de estudio**

En la última década, la europeización ha ganado cada vez más atención académica como consecuencia de la aceleración del ritmo de la reforma institucional de la Unión Europea, debido a la ampliación al Este. La investigación sobre los países candidatos se ha iniciado recientemente. Sin embargo, la europeización es un proceso influyente que afecta no sólo a los Estados miembros de la UE, sino también a los países candidatos. En general, la literatura define la europeización como el impacto de la UE en el funcionamiento institucional, en el comportamiento de los actores y en los procesos políticos de los países miembros y candidatos, entre otros.

La europeización es un fenómeno complejo en el que hay un grado de desacuerdo entre los autores en cuanto a la definición y los enfoques metodológicos. Este capítulo quiere aportar más claridad al concepto y sobre todo a su aplicación y pertinencia en el contexto de la presente tesis. Por tanto, trataremos de definir el proceso de europeización, así como las diferencias y similitudes entre el proceso de integración europea y la europeización. También describiremos las principales características del marco conceptual del nuevo institucionalismo, en particular, demostrando la utilidad analítica del institucionalismo histórico en el caso del estudio de la europeización.

Dividiremos este capítulo en tres apartados. En el primero analizaremos el proceso de europeización, en el segundo contextualizaremos el enfoque del nuevo institucionalismo y finalmente en el tercer apartado explicaremos el papel de *path dependence* en la administración pública.

## 1.1. Definición de la europeización

Conceptualizar y definir la "europeización" es una tarea compleja, ya que por un lado "*there is no single grand theory of 'Europeanization'*"<sup>2</sup> y por otro lado, cubre las diferentes políticas, organizaciones políticas y los asuntos a nivel nacional y europeo. Olsen argumentó que la europeización es un "*fashionable concept*"<sup>3</sup> para los que hay muchas definiciones. El mismo autor considera que la europeización representa un cambio en las instituciones nacionales y al mismo tiempo en las políticas, que puede ser visto como un resultado del desarrollo de las instituciones, de las identidades y de las políticas a nivel europeo.

Por lo general, la europeización se puede definir como los cambios producidos por el proceso de integración europea en el ámbito nacional. Por ejemplo, Bulmer y Burch<sup>4</sup> utilizan el concepto de europeización para caracterizar el impacto de integración europea a nivel nacional, y sobre todo el impacto en las instituciones del gobierno. Otros autores han hecho hincapié en que "los estudios sobre la europeización están principalmente interesados en los efectos de las instituciones europeas, los procesos y las políticas de los arreglos correspondientes en los Estados miembros"<sup>5</sup>.

Teniendo como base esta explicación, a continuación vamos a ver las distintas definiciones de la europeización.

Si nos referimos a los efectos institucionales, el concepto de europeización es percibido como "*reform of domestic structures, institutions and policies in order to*

---

<sup>2</sup> Olsen, J. P. (2002), "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 4, N° 5, pág: 944.

<sup>3</sup> Idem, pág: 92.

<sup>4</sup> Bulmer, S. and Burch, M. (2000) , "The Europeanization. of central government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective". forthcoming in Aspinwall and Schneider, eds *The Rules of Integration* , Manchester: Manchester University Press.

<sup>5</sup> Knill, C. and Lenschow, A. (2005), "Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, Number 3, pág: 583-606.

*meet the requirements of the systematic logic, political dynamics and administrative mechanisms of European integration.”*<sup>6</sup> La europeización como un proceso de adaptación institucional<sup>7</sup> se centra en analizar cómo los actores y las instituciones se vieron influidos por la Unión Europea. En cuanto a las instituciones, la europeización se utiliza para mostrar la forma en que las instituciones del gobierno central se han adaptado a las exigencias de la Unión, y también el Parlamento, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades sub- nacionales y los partidos políticos. Siguiendo la idea de cambio institucional, Ladrech considera que:” *Europeanization is ... understood as the change within a member state whose motivating logic is tied to a EU policy or decision-making process. The prime concern of any Europeanization research agenda is therefore establishing the causal link, thereby validating the impact of the EU on domestic change.”*<sup>8</sup>

En cambio, cuando nos referimos a los procesos, Ladrech ofrece un punto de partida, definiendo la europeización como “... *an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national logic of national politics and policy-making.*”<sup>9</sup> Siguiendo esta idea, Kevin Featherstone<sup>10</sup> divide en cuatro categorías la europeización: como un proceso histórico, como difusión cultural, como un proceso de adaptación institucional y como un cambio de la elaboración y ejecución de la política nacional. De acuerdo con Schimmelfennig y Sedelmeier la europeización es “...a process in which states adopt EU rules”<sup>11</sup>, que para ellos significan “...cover a broad range of issues and structures and are both formal and informal. To name just a few, they comprise rules for regulation and distribution in specific policy areas, rules of

---

<sup>6</sup> Joseph, J. S. (2006), “Introduction: Turkey at the threshold of the EU”, in Joseph S. Joseph (ed.), *Turkey and the EU: internal dynamics and external challenges*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pág: 2.

<sup>7</sup> Featherstone, K. (2003), *Introduction. In the name of Europe*, in Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio M.(ed), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford , pág:7-8.

<sup>8</sup> Ladrech, R. (2010), *Europeanization and National Politics* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

<sup>9</sup> Ladrech, R. (1994),”Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France.” *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, N° 1, pág: 70.

<sup>10</sup> Featherstone, K. (2003), *Op. cit.*, pág: 5.

<sup>11</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (eds.) (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, London: Cornell University Press, pág: 7.

political administrative, and judicial process, and rules for the setup and competences of state and sub-state organizations.”<sup>12</sup> Por otro lado, Börzel explica la europeización como un “a process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy-making”.<sup>13</sup> Este argumento sugiere que algunas políticas nacionales son cada vez más dominadas por las decisiones europeas.

Si nos referimos a los efectos de la europeización en las políticas, Héritier sostiene que el proceso de europeización está en estrecha conexión con las decisiones europeas: “the process of influence deriving from European decisions and impacting member states’ policies and political and administrative structures. It comprises the following elements: the European decisions, the processes triggered by these decisions as well as the impacts of these processes on national policies, decision processes and institutional structures”.<sup>14</sup>

La misma autora, Adrienne Héritier<sup>15</sup>, en su trabajo “Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment” encuentra tres definiciones de la europeización, tal como sigue:

-“Under the first definition, Europeanization is used as an equivalent of European integration. As such it denotes the pooling of national competences in different policy areas at the supranational level in order to engage in joint policymaking.”

-“Under the second notion, Europeanization is defined in a more restrictive sense, conceived of as the impact of clearly defined, individual EU policy measures on the existing policies, political and administrative processes, and structures of member states”.

---

<sup>12</sup> Idem, pág: 7.

<sup>13</sup> Börzel, T. A. (1999), “Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies*, 39:4, pág: 574.

<sup>14</sup> Héritier, A. et al. (2001), *Differential Europe. The European Union Impact on national Policymaking*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

<sup>15</sup> Héritier, A. (2005), “Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment”, in Frank Schimmelfennig (ed.), Ulrich Sedelmeier (ed.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY, Cornell University Press, pág:199-209.



-“The third notion of Europeanization, finally, defines Europeanization in terms of the influence of EU policies and values on the `rest of the world`.”

Bennett<sup>16</sup> hace hincapié en la existencia de cuatro mecanismos generales que pueden conducir a la convergencia de las políticas públicas nacionales:

- 1) *emulation* – “la utilización de los programas nacionales o internacionales y extraer lecciones de esa experiencia.”
- 2) *elite networking* – “la existencia y la participación en las mismas ideas por una red relativamente coherente y duradera de las elites, que participan en las interacciones regulares a nivel transnacional.”
- 3) *harmonization*- “el reconocimiento y la resolución de un problema común a través de las estructuras preexistentes y los procesos internacionales.”
- 4) *penetration* –“los Estados están obligados a ajustarse a las medidas tomadas por otros agentes externos”.

Siguiendo la idea de los efectos de la europeización en los procesos y políticas, Kazamias y Featherstone han encontrado tres amplias perspectivas del mismo proceso. En primer lugar, la europeización alude a las relaciones entre las normas, políticas y normas que existen a nivel europeo, y los que están presentes a nivel nacional. Este tipo de europeización se cita a menudo en el contexto de las negociaciones de adhesión a la UE, en referencia a un proceso top-down, donde las directivas de la UE y las políticas están siendo adoptadas por los Estados.<sup>17</sup> En segundo lugar, la europeización puede ser vista como un proceso de presiones domésticas en las decisiones de los actores nacionales. En tercer lugar, puede ser vista como un proceso interno, donde los actores locales y los problemas locales colaboran con las variables europeas.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Bennett, C. (1991), “What is Policy Convergence and What Causes It?”, *British Journal of Political Science*, vol. 21, pag.221-227.

<sup>17</sup> Kazamias, G. A. and Featherstone, K. (2001), *Europeanization and the southern periphery*, London: Frank Cass.

<sup>18</sup> Radaelli, C. M. (2004), “Europeanisation: Solution or problem?”, *European Integration Online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) No 16*.

La europeización no sólo se produce a nivel de la Unión Europea o en las políticas públicas nacionales. Olsen<sup>19</sup> analiza el proceso de europeización desde la perspectiva de los cambios y para explicarla, encuentra cinco tipos diferentes de la europeización:

- a) la europeización como cambios en los límites territoriales externos
- b) la europeización como desarrollo de las instituciones de gobernanza a nivel europeo
- c) la europeización como penetración central en los sistemas nacionales y subnacionales de gobierno
- d) la europeización como forma de exportación de la organización política y de gobierno
- e) la europeización como un proyecto político con miras hacia una Europa unificada y fuerte desde el punto de vista político.

Por tanto, podemos observar que la transformación en la estructura política de los Estados europeos como consecuencia de la europeización ocurre de diferentes formas<sup>20</sup>, tales como: un proceso de adaptación institucional dentro del gobierno en relación con la coordinación de las políticas de la UE; un proceso de transformación en el poder estructural de los actores nacionales, ejecutivos y tecnócratas, los actores subnacionales y las instituciones y el fortalecimiento de la sociedad civil; un ajuste en las políticas macroeconómicas nacionales; un tema que ejerce una nueva dinámica dentro del sistema de los partidos políticos nacionales; una presión para redefinir la identidad nacional o una herramienta estratégica en la búsqueda de los intereses de política exterior.

Después de definir la europeización como un “fashionable concept”, tal como hemos mencionado antes, el mismo Olsen<sup>21</sup> considera que para poder entender este fenómeno, hay que distinguir entre:

---

<sup>19</sup> Olsen, J.P. (2002), *Op. cit.*, pág: 923-924.

<sup>20</sup> Featherstone, K. and Kazamias, G. (2001), “Introduction”, in K. Featherstone (eds.), *Europeanization and Southern Periphery*, London: Frank Cass, pág: 15-16.

<sup>21</sup> Olsen, J.P. (2002), “*The Many Faces of Europeanization*”, ARENA working paper, No. 2, [http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp02\\_2.htm](http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp02_2.htm), consultada el 4 de febrero de 2012.

- 1) la europeización como *spatial concept*: Debido a la ampliación de la UE, la política europea el espacio ha aumentado, no sólo para los nuevos Estados miembros, sino también a terceros países como resultado de la adaptación a los requisitos de acceso y / o esquemas de cooperación;
- 2) la europeización como *political unification project*: la europeización como el grado en que Europa es cada vez más unificada y una entidad política más fuerte;
- 3) la europeización como *development of institutions* en el supranacional (UE);
- 4) la europeización como *penetration by supranational institutions of national systems of governance*, a la que estos sistemas nacionales responden de manera diferente.

Para completar la definición de Olsen, a continuación proponemos las cuatro interpretaciones de la europeización, señaladas por Diez: *policy Europeanization, political Europeanization, societal Europeanization and discursive Europeanization*.<sup>22</sup>

a) *Policy Europeanization*-se centra en el impacto de la integración europea en la formulación de políticas, incluyendo los actores políticos, los problemas políticos, los instrumentos políticos y los estilos políticos<sup>23</sup>. En la literatura, el cambio en el entorno doméstico se explica a través de "misfit" y de la presión de adaptación derivada de este desajuste<sup>24</sup>. Sin embargo, la presión de adaptación no es un factor suficiente para explicar el cambio que está teniendo lugar a nivel nacional. Los factores de mediación son responsables de los diferentes efectos de la integración europea.

b) *Political Europeanization*-examina la influencia de la integración europea hacia los actores políticos, como los ejecutivos, las administraciones públicas<sup>25</sup>, los partidos políticos<sup>26</sup>, los parlamentos<sup>27</sup>, los grupos de intereses<sup>28</sup>, los gobiernos sub-nacionales<sup>29</sup>.

---

<sup>22</sup> Diez, T., Agnantopoulos, A. and Kaliber, A. (2005), "Turkey, Europeanization and Civil Society" (introduction), *South European Society and Politics*, Vol. 10, No. 1, pág: 1-15.

<sup>23</sup> Radaelli, C. (2003), "The Europeanisation of Public Policy" in Featherstone, K. & Radaelli, C. (eds): *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press, pág: 35.

<sup>24</sup> Cowles, M.G., Caporaso, J.A. and Risse, T. (eds.), (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

<sup>25</sup> Hix, S. and Goetz, K. (2000), *Europeanised Politics? European Integration and National Political systems*, London, Frank Cass.

Las investigaciones sobre los sistemas nacionales de coordinación política de la Unión Europea muestran que las respuestas nacionales no han sido uniformes y no han habido grandes diferencias entre los Estados miembros.<sup>30</sup>

c) *Societal Europeanization*- se refiere a la creación de una identidad europea como una repercusión de las normas de la UE, pero algunos estudios también han incluido la coordinación de la política exterior.<sup>31</sup> Se puede definir como un proceso de cambio en la construcción de acuerdos comunes en el contexto de la integración europea.<sup>32</sup>

d) *Discursive Europeanization*- se centra en los discursos públicos y analiza en qué medida las referencias a la UE se realizaron en las declaraciones públicas y cómo esto ha cambiado con el tiempo.<sup>33</sup> Los resultados revelan que a pesar de que el tema es un problema europeo, las noticias nacionales de los medios de comunicación desempeñan un papel activo en la prestación de un giro nacional sobre un tema europeo<sup>34</sup>.

Tal vez, la definición más completa sobre europeización es la de Radaelli:

---

<sup>26</sup> Mair, P. (2000), "The Limited Impact of Europe on National Party Systems", *West European Politics*, Vol. 23, No. 4.

<sup>27</sup> Raunio, T. and Hix, S. (2000), "Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government", *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, pág: 142-168.

<sup>28</sup> Green Cowles, M. (2001), "The TransAtlantic Business Dialogue" in M. G. Cowles, J.A. Caporaso & T. Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

<sup>29</sup> Börzel, T. A. (1999), "Toward Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4, pág: 573-596.

<sup>30</sup> Kassim, H. (2003), "Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems", in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli, (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>31</sup> Smith, M.E. (2000), "Conforming to Europe: the domestic impact of European foreign policy cooperation", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 4.

<sup>32</sup> Risse, T. (2001), "A European Identity? Europeanisation and the Evolution of National Identities", in Cowles, M. G. et al. *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, pág: 201.

<sup>33</sup> Diez, T., Agnantopoulos, A. and Kaliber, A., *Op. cit.*, pág: 1-15.

<sup>34</sup> Holli A. et al. (2000), "Europeanized Politics-Europeanized Media? European Integration and Political Communication", *West European Politics*, Vol. 23, No. 4.

“Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic (national and sub-national) discourse, identities, political structures and public policies”.<sup>35</sup>

En su artículo publicado en 2000, Radaelli explica la relevancia de esta definición:

” This definition stresses the importance of change in the logic of political behavior. The latter changes through a process leading to the institutionalization in the domestic political system (at the national and-or subnational levels) of discourses, cognitive maps, normative frameworks and styles coming from the EU. Another point: the definition does not mention organizations. By contrast, it accommodates both organizations and individuals. It is sufficiently broad to cover the major interests of political scientists, such as political structure, public policy, identities and the cognitive dimension of politics. It can be applied both to EU member states and to other countries.”<sup>36</sup>

Según Stella Ladi<sup>37</sup>, la definición de Radaelli es útil para las siguientes razones: en primer lugar, porque considera la europeización como un proceso de cambio institucional tanto a nivel europeo y nacional; en segundo lugar, pone énfasis en la importancia de la transferencia de políticas y por último, nos lleva a una definición amplia de cambio en las políticas. ”Policy change can be traced at the domestic discourses, identities, political structures and public policies and it is the result of the institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles and shared beliefs and norms.”<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Radaelli, C. M. in Featherstone, Kevin & Radaelli, Claudio M. (eds.) (2003): *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, pág: 4.

<sup>36</sup> Radaelli, C. M. (2000),”Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, European Integration”, online Papers (EIOP) Vol. 4 (2000) N° 8; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, pág: 3, consultada el 2 de febrero de 2012.

<sup>37</sup> Ladi, S. (2006), *Globalization and Europeanization: Analyzing change*, IBEI/2006/4, Barcelona, pág: 7.

<sup>38</sup> Idem, pág: 7.

Desde un punto de vista empírico, Radaelli trata de explicar el concepto de europeización y nos proporciona un resumen de las principales áreas de influencia, tal como sigue:

### **Areas of Europeanization**

#### **Internal Structures**

1. Political structures
  - a). institutions
  - b). public administration
  - c). legislative structures
2. Representation structures
  - a). Political parties
  - b). Pressure groups
  - c). Social structures

#### **Public policies**

- a). actors
- b). political problems
- c). style
- d). instruments
- e). resources

#### **Cognitive and normative structures**

- a). discourse
- b). norms and values
- c). political legitimacy
- d). identities
- e). state traditions – understanding the governance
- f). paradigms of policies

Fuente: Featherstone, K. and Radaelli, C.M. (2003). *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, London, pág: 35.

Concluyendo, la literatura sobre la europeización explora tres áreas:

- 1) Las instituciones nacionales y la administración (Bulmer y Burch<sup>39</sup>, Harmsen<sup>40</sup>, Dyson y Featherstone<sup>41</sup>); la estructura de los partidos políticos (Cole<sup>42</sup>, Cole y Drake<sup>43</sup>); los actores subnacionales (John<sup>44</sup>, Levitt<sup>45</sup>); las relaciones intergubernamentales (Goetz<sup>46</sup>, Börzel<sup>47</sup>) y las estructuras jurídicas (Stone Sweet and Brunell<sup>48</sup>).
- 2) Las políticas públicas (Kerwer y Teutsch<sup>49</sup>; Green, Robertson y Levitt<sup>50</sup>).
- 3) La Integración Europea y su conexión con el cambio en las políticas internas (Green Cowless et al.<sup>51</sup>, Radaelli<sup>52</sup>, Borzel<sup>53</sup>, Knill and Lehmkuhl<sup>54</sup>).

---

<sup>39</sup> Bulmer, S. and Burch, M. (2001), "The Europeanization of Central Government: the UK and Germany in historical Institutional Perspective", in: Schneider, G. and Aspinwall, M. (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester: Manchester University Press, 73-98.

<sup>40</sup> Harmsen R. (1999), "The Europeanization of national administrations: A comparative study of France and the Netherlands", *Governance*, 12: (1) 81 -113.

<sup>41</sup> Dyson, H. F. K. and Featherstone K. (1996), "Italy and EMU as a "vincolo esterno": Empowering the Technocrats, transforming the State", *South European Society and Politics*, Vol. 1 N. 2, pp. 272 -299.

<sup>42</sup> Cole, A. (2001), "National and Partisan Context of Europeanization: The case of the French Socialists", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N.1, 15-36.

<sup>43</sup> Cole A. and Drake H. (2000), "The Europeanization of the French polity: continuity, change and adaptation", *Journal of European Public Policy*, 7: (1) 26 -43.

<sup>44</sup> John, P. (2000), "The Europeanization of sub-national governance", *Urban Studies*, 37: (5 -6), 877 - 894.

<sup>45</sup> Levitt, M. (2000), "The Europeanization of sub-national governance", *Urban Studies*, 37 : (2) ,484-486.

<sup>46</sup> Goetz, K.H. (1995), "National Governance and European Integration - Intergovernmental Relations in Germany", *Journal of Common Market Studies*, 33: (1) 91-116.

<sup>47</sup> Börzel, T. A. (2000), "Europeanization and domestic change. Centralization and deparlamentalization", *Politische Vierteljahresschrift*, 41: (2) 225.

<sup>48</sup> Stone, S. A. and Brunell, T.L. (1998), "Constructing a supranational constitution: Dispute resolution and governance in the European Community", *American Political Science Review*, 92 (1), 63-81.

<sup>49</sup> Kerwer, D. and Teutsch, M. (2001), "Elusive Europeanization: liberalizing road haulage in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 8:1, 124-143.

<sup>50</sup> Green, N., Robertson, A. and Levitt, M. (2000), "The Europeanization of UK competition law", *Common Market Law Review*, 37: (2) 484- 486.

Hemos optado por aplicar el marco de la europeización como base teórica para esta tesis porque consideramos que la europeización es un marco teórico muy coherente en analizar las consecuencias de la adhesión a la UE. La razón de la elección de un enfoque teórico relativamente nuevo viene del deseo de explorar la dinámica del cambio interno y el impacto de la UE en los Estados miembros a través de la utilización de un marco en constante evolución.

Utilizamos la noción de europeización con el fin de comprender como las estructuras nacionales de distintos Estados miembros pueden verse afectadas por la UE. El enfoque estará puesto en el desarrollo de las instituciones de la administración pública nacional. Esta tesis tiene como punto de partida los efectos de la integración europea en el cambio de las estructuras nacionales. En consecuencia, el proceso de europeización se debería llevar a cabo, en un marco de construcción de nuevos procedimientos o institucionalización de normas compartidas.

Para limitar nuestro análisis al nivel de la administración pública nacional, nos hemos centrado en los siguientes aspectos: la europeización de las administraciones nacionales a través de la aplicación y la práctica de la legislación europea y la europeización de la administración pública nacional a través de la cooperación administrativa. La primera interpretación implica la europeización como institucionalización, mientras que la segunda interpretación implica la adaptación de las estructuras administrativas nacionales a las normas europeas.

---

<sup>51</sup> Green Cowless et al. (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, Cornell University Press.

<sup>52</sup> Radaelli, C.M. (2000), "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change", *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4, N° 8.

<sup>53</sup> Börzel T. A. (2000), "Europeanization and domestic change. Centralization and deparlamentalization", *Politische Vierteljahresschrift*, 41: (2) 225.

<sup>54</sup> Knill, C. and Lehmkuhl, D. (1999), "How Europeans matters: different mechanism of Europeanization," *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol 3, N. 7.



Consideramos que este marco teórico es relevante para explicar la transición de los Estados de la Europa Central y del Este, así como la modernización de las sociedades post-comunistas, mediante la adopción del modelo político de otros países europeos y la introducción de las normas de la UE. Por otra parte, la europeización es una poderosa herramienta que nos permite observar la democratización en un país ex comunista, como es el caso de Rumanía.

Finalmente, cabe mencionar que la europeización no debe confundirse con otros conceptos, como por ejemplo la convergencia, la armonización o la integración. En su artículo “*Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*”, <sup>55</sup>Radaelli señala las diferencias entre la europeización y los conceptos antes mencionados. La europeización es un proceso, mientras que la convergencia representa su consecuencia.” To begin with, Europeanization is not convergence. The latter can be a consequence of Europeanization. Convergence is not Europeanization because there is a difference between a process and its consequences. However, Europeanization can also produce divergence”.<sup>56</sup> Además, la europeización no debe confundirse con el proceso de armonización, lo que reduce la diversidad de normas, que ofrece un modelo de actuación determinado. Contrario a la armonización, la europeización ofrece la idea de la diversidad abierta. En el siguiente sub-apartado vamos a ver porque no debe confundirse la europeización con la integración europea, prestando atención a las similitudes y diferencias entre los dos conceptos.

### **1.1.1. Cómo se relaciona la europeización con la integración europea**

El fenómeno de la europeización se relaciona con cada Estado miembro de la Unión Europea y tiene un gran impacto en el proceso de integración europea de cada Estado. Desde este punto de vista:

---

<sup>55</sup> Radaelli, C. (2000), *Op.cit.*

<sup>56</sup> Radaelli, C. (2000), *Op.cit.*, pág: 6.

“...where European integration is concerned with political and policy development at the supranational level, Europeanization is concerned with the consequences of this process for the member states and politics within them.”<sup>57</sup>

En el mismo libro, los autores antes mencionados sostienen que en primer lugar, no existe una teoría de la europeización, en segundo lugar, la europeización se utiliza normalmente para examinar el impacto de la UE en los Estados miembros, en tercer lugar, no parece tener mucho sentido usar la europeización como un sinónimo para la integración europea y finalmente, en cuarto lugar, al menos que los actores de los Estados miembros son totalmente pasivos en su respuesta a la europeización, ellos son propensos a responder con la fabricación de inputs en el proceso de integración europea. La diferencia entre los dos procesos es la siguiente: mientras que la integración europea se preocupa por el desarrollo político a nivel supranacional, la europeización se ocupa de las consecuencias de este proceso en los Estados miembros.<sup>58</sup>

Percibida como “*a natural child of EU integration*,”<sup>59</sup> la europeización puede conceptualizarse como un problema o al contrario, como una solución, a la integración europea.<sup>60</sup> La europeización no es lo mismo que la integración europea, pero los dos conceptos son, sin embargo, interconectados y la europeización no podría existir sin la integración europea. Tal como señala Radaelli, “*Europeanization would not exist without European integration*”<sup>61</sup>. La integración Europea se dedica en definir “why do

---

<sup>57</sup> Bulmer, S. and Lequesne, C. (2005), ‘The European Union and its Member State: An Overview’, chapter 1 in Bulmer, Simon & Christian Lequesne (eds.): *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, pág: 11.

<sup>58</sup> Idem, pág: 1-30.

<sup>59</sup> Marciacq, F. (2012), “The Political Geographies of Europeanisation: Mapping the Contested Conceptions of Europeanisation”, *Journal of Contemporary European Research*, Volume 8, Issue 1, pág: 59, available at: <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/353/322>, consultada el 5 de mayo de 2013.

<sup>60</sup> Goetz, K. H. and Hix, S. (2001), “European Integration and national executives: A Cause in search of an effect”, in K. H. Goetz & S. Hix (Eds.), *Europeanised politics? European integration and national political systems*, London; Portland: Frank Cass.

<sup>61</sup> Radaelli, C. M. (2000), *Op. cit.*, pág: 6.

different countries join forces and build up supranational institutions"<sup>62</sup>, mientras que la europeización plantea cuestiones más concretas como el papel de las instituciones nacionales en el proceso de adaptación a la UE, expresando su interés en "what happens when EU institutions are in place and produce their effects".<sup>63</sup>

Para Buller and Gamble<sup>64</sup> (2001), la integración europea es un proceso de convergencia a nivel de la Unión Europea, mientras que la europeización denota las consecuencias de este proceso, que pueden tener un impacto diferente en el ámbito estatal nacional.

Según Schmidt, la integración europea se refiere al proceso de formulación de políticas europeas por parte de varios actores y la toma de decisiones a nivel de la UE genera cambios en la política de los Estados miembros. El siguiente esquema presenta las diferencias entre la Europeización y la Integración Europea<sup>65</sup>:



El proceso de integración europea influye en la formulación de políticas nacionales y en la aplicación de políticas en los Estados miembros, y al mismo tiempo tuvo un impacto en las estructuras legislativas y administrativas. En los últimos años la

<sup>62</sup> Radaelli, C. M. (2003), *Op. cit.*, pág: 33.

<sup>63</sup> Radaelli, C. (2003), *Op.cit.*, pág: 33.

<sup>64</sup> Buller, J. and Gamble, A. (2001), "Conceptualising Europeanization", pág: 19, disponible en <http://aei.pitt.edu/1724/01/bullerandgamble.pdf>, consultada el 3 de febrero de 2012.

<sup>65</sup> Schmidt, V. A. (2002b), "Europeanization and the mechanics of economic policy adjustments", *Journal of European Public Policy*, 9:6; 894-912.

europización ha captado cada vez más la atención, como resultado de la aceleración de la reforma institucional en la ampliación hacia la Europa del Este.<sup>66</sup>

Los estudios sobre la adaptación institucional de los Estados candidatos han evolucionado desde el año 1990 y han conseguido adquirir una comprensión más amplia de la influencia de la integración europea y de los cambios en los sistemas políticos nacionales.<sup>67</sup> Desde esta perspectiva, se entiende que el proceso de europeización puede influir en las prácticas, las estructuras y políticas nacionales. La nueva agenda de investigación abarca campos como los partidos políticos<sup>68</sup>, los sistemas de partidos<sup>69</sup> y áreas temáticas como la ciudadanía<sup>70</sup>.

En su artículo antes mencionado, Vivien Schmidt sostenía que:

“Europeanization, differentiated from European integration as the impact of European policies on national policies, practices, and politics, has had differing effects on EU member states, depending upon a number of independent variables. These include the constraints imposed by EU decisions in any given policy area, that is, whether the decisions demand that countries follow highly specified rules of implementation, less specified rules, suggested rules, or no rules at all. But adjustment also depends upon certain mediating factors,

---

<sup>66</sup> Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds.) (2004), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press; Green Cowles, M., James A. C., and T. Risse (eds.) (2001), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press; Knill, C. (2001), *The Europeanization of National Administrations, Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press; Olsen, J. P. (2002), “The Many Faces of Europeanization”, *Arena Working Papers*, No:1-2; Radaelli, C.M. (2000b), “Wither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change”, *European Integration Online Papers*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/200-008.htm>; Radaelli, C. M. (2000c), “Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy”, *Governance*, No. 13, pp. 25-43; Wallace, H. (2000a), “Europeanization and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends?”, *New Political Economy*, Vol.5, No.3, pp. 369-382.

<sup>67</sup> Börzel, T. A. and Risse, T. (2000), *Op. cit.*; Green Cowles, M. et al. (2001), *Op.cit.*; Hix, S. and Goetz, K. (eds.) (2000), “Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems”, *Special Issues of West European Politics*, Vol.23, No.4; Knill, C. And Lehmkuhl, D. (2002), “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms”, *European Journal of Political Research*, Vol.41, No.2, pp.255-280.

<sup>68</sup> Ladrech, R. (2002), “Europeanization and Political Parties: Towards a Framework of Analysis”, *Party Politics*, Vol.8, No.4, pp.389-403.

<sup>69</sup> Mair, P. (2000), “The Limited Impact of Europe and National Party Systems”, *West European Politics*, Vol.23, No.4, pp.27-51.

<sup>70</sup> Vink, M. (2001), “The Limited Europeanization of Domestic Citizenship Policy: Evidence from the Netherlands”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, No.5, pp.875-896.

including countries' vulnerability to global as well as European economic pressures, their political institutional capacity to respond as necessary, the 'fit' of European policies with national policy legacies and preferences, and the discourses that influence policy preferences by changing perceptions of economic vulnerabilities and policies and thereby enhance capacity".<sup>71</sup>

Goetz y Hix<sup>72</sup> identificaron la integración europea como una variable independiente y la europeización como la variable dependiente. En su artículo publicado en 2004, Kerry E. Howell explica la interacción entre las dos variables antes mencionadas:

"This is a useful distinction if Europeanization is the outcome of change at the domestic level. However, if the domestic level initiates change in the EU and affects European integration then the variables are reversed. The relationship between European integration and Europeanization is interactive and the distinction between the dependent and independent variable obscured. In this way Europeanization becomes an interactive process, which involves bottom-up and top-down procedures or 'projection' and 'reception'".<sup>73</sup>

Siguiendo esta idea, Bulmer y Burch sostienen:

"To dissect Europeanisation as reception and projection highlights our view of the relationship between the EU and member-government institutions as iterative and interactive. It is difficult to try to conceive of the relationship in conventional, positivist social science terms i.e. with independent and dependent variables"<sup>74</sup>.

Sin embargo, la estrecha relación entre la europeización y la integración europea es evidente ya que en algunos casos el desarrollo de las instituciones de la UE y la

---

<sup>71</sup> Schmidt, V. A, *Op. cit.*, pág: 894.

<sup>72</sup> Goetz, K. H. and Hix, S. (2000), "Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems", *West European Politics*, 23/4.

<sup>73</sup> Howell, K.E. (2004), "Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches", *Queen's Papers on Europeanization*, No 3, pág: 7.

<sup>74</sup> Bulmer, S. and Burch, M. (2001), *Op. cit.*, pág: 78.

formulación de normas a nivel de la UE puede entenderse como aspectos de la integración europea<sup>75</sup>.

En el siguiente apartado contextualizaremos el marco teórico del nuevo institucionalismo, tratando de analizar y examinar los principales conceptos clave relacionados con el proceso de europeización.

## **1.2. El nuevo institucionalismo en los debates sobre europeización**

Este trabajo se basa en el supuesto de que las variables institucionales son claves para la comprensión de la europeización y que un paradigma institucionalista es por lo tanto, un enfoque útil en el análisis de este proceso. Más específicamente, este trabajo emplea un enfoque histórico-institucionalista, prestando atención a las transformaciones en el tiempo de las estructuras institucionales. Una perspectiva institucionalista ayuda a clarificar las relaciones entre las presiones para el cambio y la adaptación de los modelos nacionales<sup>76</sup>.

En su trabajo sobre la teoría institucional<sup>77</sup>, Peters distingue siete versiones del nuevo institucionalismo, tal como sigue: *el institucionalismo normativo, el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico, el institucionalismo empírico, el institucionalismo internacional, el institucionalismo sociológico, el institucionalismo de las mediaciones.*

*-el institucionalismo normativo*, pone énfasis en el papel de los valores. El acento está en las normas de las instituciones como medio de entender cómo funcionan y cómo estas determinan la conducta individual. Ponen el acento en la “logic of appropriateness”<sup>78</sup>, como una herramienta para modelar el comportamiento de los miembros de las instituciones.

---

<sup>75</sup> Howell, K.E., *Op. cit.*, pág: 8.

<sup>76</sup> Hix, S. and Goetz, K.H. (2000), “Introduction: European Integration and National Political System”, *West European Politics*, 23(4), pág: 1-26.

<sup>77</sup> Peters, B. G. (1998), *Institutional Theory: The New Institutionalism in Political Science*. London: Cassels.

<sup>78</sup> March, J. G. and Olsen, J. P. (1989), “Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics”, *The Free Press*, New York.

- *el institucionalismo de la elección racional*, utilizando los supuestos básicos de las teorías de la elección racional para analizar las instituciones. Dentro de este enfoque, hay al menos tres versiones diferentes: modelos del agente principal, modelos de la teoría de juegos y un enfoque basado en normas. En lugar de valores y normas, los académicos sostienen que los comportamientos son funciones de las normas y los incentivos. Según ellos, las instituciones son sistemas de incentivos para el comportamiento de los individuos que tratan de maximizar sus propios servicios públicos<sup>79</sup>.

- *el institucionalismo histórico*, hace hincapié en la persistencia de las elecciones y "path dependence" de las instituciones.

- *el institucionalismo empírico*, en lo que hay un intento de utilizar las diferencias en las configuraciones institucionales formales, para explicar las diferencias en los resultados de la política. Es el más cercano al viejo institucionalismo y sostiene que la estructura de gobierno hace una diferencia en la forma en que las políticas son procesadas y que las elecciones se realizarán por los gobiernos.

- *el institucionalismo internacional*, en particular el uso de la teoría de los regímenes en las relaciones internacionales como un análogo a las teorías institucionales en la política interna.

- *el institucionalismo sociológico*, tiende a centrarse en el proceso de creación de instituciones, así como en los aspectos cognitivos de la vida institucional.

- *el institucionalismo de mediación*, con el argumento de que los grupos de interés y los partidos políticos que median entre el Estado y la sociedad tienen muchas características institucionales.

En la ciencia política, March y Olsen, argumentaron que “la organización de la vida política hace la diferencia” y asegura un papel más autónomo a las instituciones en el comportamiento político<sup>80</sup>. Contrariamente al estilo descriptivo y teórico de las

---

<sup>79</sup> Weingast, B. (1996), “Institutional Theory”, in Goodin, R.E., (1996), *A New handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>80</sup> March, J.G., and Olsen, J.P., (1984), “The New Institutionalism: Organizational factors in Political life”, *American Political Science Review*, 78 (738-49).

teorías institucionales anteriores, el nuevo institucionalismo desarrolla una definición más sofisticada de su objeto, operando a través de marcos teóricos explícitos. Según Lowndes,

“The new institutionalists concern themselves with informal conventions as well as formal rules and structures, they pay attention to the way in which institutions embody values and power relationships, and they study not just the impact of institutions upon behaviour, but interaction between individuals and institutions.”<sup>81</sup>

Las instituciones políticas no deben equipararse con las organizaciones políticas, porque las instituciones proveen las normas del juego, mientras que las organizaciones y los individuos son los jugadores dentro de ese juego.

El elemento más importante del institucionalismo, según Peters, es que las instituciones son una característica estructural de una sociedad o de la política. Esa estructura puede ser formal como una agencia en la burocracia pública o puede ser informal como un conjunto de normas compartidas o una red de organizaciones que interactúan. Otra característica es la existencia de estabilidad en el tiempo. Una tercera característica es que debe influir en el comportamiento individual o de alguna manera limita el comportamiento de sus miembros.

El institucionalismo ayuda a captar el efecto de la europeización, centrándose en las instituciones. La europeización implica la detección de un cambio o transformación y este cambio se lleva a cabo en las instituciones y está conformado por las mismas. En cuanto al impacto de la europeización en la administración pública, desde una perspectiva institucional “... can only be fully understood when adopting a perspective that takes account of the institutional compatibility of European and domestic arrangements. The institutional factors that may be relevant for adaptation processes are multiple, however, and they are unlikely to fully determine the behavior of political actors.”<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Lowndes, V. (2001), “Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics”, *Urban Studies*, 38, pág: 1953.

<sup>82</sup> Idem, pág: 121.



El nuevo institucionalismo puede proporcionar herramientas para comprender el cambio o no cambio dentro de las burocracias de los gobiernos. La literatura neo-institucionalista expone tres argumentos sobre la posibilidad de un cambio institucional:

- a) la tesis de los choques exógenos (institucionalismo histórico);
- b) la idea de que las instituciones se transforman cuando llegan a ser disfuncionales o el rendimiento de los resultados óptimos (institucionalismo de la elección racional);
- c) el isomorfismo y la convergencia (institucionalismo sociológico).

En el siguiente sub-apartado, se plantean las principales características de las principales escuelas neo-institucionalistas: la de elección racional, la sociológica y la histórica, con la finalidad de identificar los elementos que nos permitan analizar el papel que juegan las instituciones en la vida política y social.

### **1.2.1. El institucionalismo de la elección racional**

El Institucionalismo de la elección racional asume que los actores tienen preferencias fijas<sup>83</sup> y siempre emplean estrategias que tienen como objetivo maximizar su propio interés. Se hace hincapié en el papel de las principales instituciones de la UE, tales como la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.

Este tipo de institucionalismo supone que el comportamiento de los actores es impulsado por un "cálculo estratégico"<sup>84</sup>. Con un enfoque en las instituciones formales y las acciones de los Estados miembros, esta línea de pensamiento sugiere que los actores individuales forman sus preferencias a través de un cálculo racional.

---

<sup>83</sup> Hall, P. and Taylor, R. (1996), "A Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, 44, pág: 944.

<sup>84</sup> Idem, pág: 945.

Este enfoque pone de relieve la opinión de que las instituciones no sólo son una causa importante de la conducta, pero también son un efecto de la conducta. Los institucionalistas de la elección racional consideran que las instituciones son construidas por actores individuales para fines racionales y que los actores individuales participan en el cambio y la creación de ambientes institucionales de acuerdo con sus objetivos.

“Teniendo en cuenta que la teoría de la elección racional depende de las decisiones individuales que maximizan la utilidad, parecería que el intento de vincular esa teoría con las instituciones y las influencias restrictivas de las instituciones sería contradictorio e inapropiado.”<sup>85</sup>

Hall y Taylor <sup>86</sup> describen que el enfoque de la elección racional tiende a hacer suposiciones universales sobre los actores y que "especifica las preferencias o las metas de los actores exógenas al análisis". Sin embargo, para borrar el contexto específico en la elaboración de hipótesis acerca de las metas y las preferencias de actores parece una forma inútil de proceder y la formulación más matizada por Thelen y Steinmo<sup>87</sup> es sin duda un mejor enfoque, tal como argumentan:

“Rational choice institutionalists in effect ‘bracket’ the issue of preference formation theoretically (by assuming that political actors are rational and will act to maximize their self-interest), though of course in the context of specific analyses they must operationalize self-interest, and they generally do so by deducing the preferences of the actors from the structure of the situation itself”.

Al tratar de responder a las preguntas de lo que es una institución y cómo las estructuras se relacionan con los actores, la teoría de la elección racional pone énfasis en el argumento de que las instituciones son estables y las restricciones formales sobre

---

<sup>85</sup>Peters, B.G. (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona, pág: 71.

<sup>86</sup> Hall, P.A. and Taylor, R.C.R (1996), *Op. cit.*, pág: 951.

<sup>87</sup> Thelen, K. and Steinmo, S. (1992), “Historical Institutionalism in Comparative Perspective”, in Thelen, K. and Steinmo, S. (eds) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pág: 8.

el comportamiento político se han creado y desarrollado para contribuir al buen funcionamiento político de los actores.<sup>88</sup>

De acuerdo con Guy Peters, “esta versión del enfoque de la elección racional concibe a las instituciones como conglomerados de reglas en los que los miembros de las organizaciones o instituciones aceptan seguir esas reglas a cambio de los beneficios que obtienen por pertenecer a la estructura”<sup>89</sup>.

Por lo tanto, las instituciones son vistas como una estructura de oportunidades, que puede restringir o permitir a los actores la orientación estratégica, pero no puede moldear o el comportamiento. Como señala Guy Peters:

“A medida que las instituciones se hacen más eficientes, se tornan más capaces de moldear las preferencias individuales, a veces aun antes de que se incorporen formalmente a la institución. En la elección racional institucional algunas preferencias, por ejemplo, una tendencia general hacia la maximización de su utilidad, parecen ser exógenas, mientras que ciertas preferencias pueden ser endógenas a la organización.”<sup>90</sup>

En cuanto a la interacción entre los individuos y las instituciones, Peters sostiene que:

” Por una parte, se argumenta que las instituciones moldean la conducta de los individuos. Para este enfoque, el propósito central de su existencia es demostrar que las estructuras exteriores al individuo moldean la conducta de los individuos que están dentro de ellas. Por otra parte, también se da por sentado que los individuos moldean el comportamiento de las instituciones, y que por definición los individuos deben ser la causa de las actividades institucionales.”<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Hall, P. and Taylor, C.R. (1996) *Op. cit.*, pág: 936-57.

<sup>89</sup> B.Guy Peters (2003), *Op. cit.*, pág: 77.

<sup>90</sup> B.Guy Peters (2003), *Op. cit.*, pág: 73.

<sup>91</sup> B.Guy Peters (2003) *Op. cit.*, pág: 90.

Según Garrido y Parra, además de entender que es una institución,

“el problema que se plantea desde el institucionalismo de la decisión racional es cómo crear instituciones capaces de resolver los dilemas de la acción colectiva, ordenar satisfactoriamente las relaciones entre agentes y principales -a través de contratos bien diseñados- en el marco de las políticas regulativas o construir juegos en los que, mediante una matriz de recompensas adecuada, el equilibrio previsible sea la cooperación de los actores participantes o cualquier otro resultado socialmente eficiente. Las instituciones, las reglas de decisión, definen de este modo un contexto que incentiva ciertos comportamientos o constriñe las estrategias racionales de los actores políticos, pero que no las determina de una manera tan estricta como se sostiene desde el enfoque sociológico”<sup>92</sup>.

Después de haber visto que es una institución y como se relaciona con los actores, consideramos conveniente presentar las características principales de este enfoque, que según Weingast, son las siguientes: en primer lugar, genera un método explícito y sistemático para estudiar los efectos de las instituciones, que son modeladas como restricciones a la acción, en segundo lugar, el método es comparativo, en tercer lugar, los estudios de las instituciones endógenas producen una teoría propia sobre su estabilidad y en cuarto lugar, este enfoque aporta fundamentos de carácter micro para los fenómenos macro- políticos.<sup>93</sup>

Por otro lado, Jaime Espejel Mena, Misael Flores Vega y José Luis Rodríguez Mena han identificado otros cuatro rasgos distintivos de este enfoque:

a) primero, “se comenta que los institucionalistas de la elección racional usan un conjunto de suposiciones de comportamiento. Tal y como para los economistas clásicos, sus modelos se centran en grandes postulados con números limitados de variables; de ahí que la sentencia de las suposiciones son su fundamento central. Parten del hecho de que los actores predominantes han

---

<sup>92</sup> Garrido, A. y Parra, F. (2009), “Nuevo Institucionalismo y Políticas Públicas”, *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)*, pág:15, disponible en [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_09/grupos-trabajo/area06/GT01/08.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area06/GT01/08.pdf), consultada el 20 de mayo de 2012.

<sup>93</sup> Weingast, B. (1996), “Political institutions: rational choice perspectives”, in Goodin, R. E, y H. D, Klingemann (eds): *A new handbook of political science*, 167-190. Oxford University Press.

fijado sus preferencias -adaptadas a condiciones precisas bajo el principio de transitividad- y que con su comportamiento buscan maximizar el cumplimiento de las preferencias. De manera estratégica suponen la aplicación de un cálculo dimensional. Para esos institucionalistas el asunto central es minimizar incertidumbre y maximizar resultados”<sup>94</sup>.

b) segundo, “se refiere a que esta escuela tiene una imagen muy particular de la política: la percibe como una serie de dilemas de la acción colectiva. Así, lo que previene a los actores de tomar un curso de acción a nivel colectivo es la ausencia de arreglos institucionales que garanticen el comportamiento complementario de los otros actores. Parten del supuesto de que algunos individuos, en el contexto institucional, generan resultados nada óptimos para la colectividad y sí en beneficio de un grupo reducido de actores”.<sup>95</sup>

c) tercero, “se refiere a una de las grandes contribuciones del institucionalismo de la elección racional: el énfasis en el papel de la interacción estratégica de los actores en la determinación de los resultados políticos”<sup>96</sup>.

d) cuarto, “se refiere al desarrollo de una propuesta para explicar el origen de las instituciones. Parten del método deductivo para llegar a razonamientos de las tareas y funciones que realiza una institución. Los miembros de esta escuela se ubican en el análisis de la existencia de una organización, al referirse al valor que aquellas funciones poseen para los actores afectados por la institución. Lo anterior supone que los actores crean a las organizaciones para consolidar el valor de intercambio, en términos de ganancias optimizadas en el marco de actores cooperativos. El proceso de creación institucional normalmente gira en torno a acuerdos voluntarios de los actores relevantes; quedando así la institución sujeta a un proceso de selección competitiva. La institución en todo caso sobrevive siguiendo la argumentación de estos institucionalistas, debido a que brinda más beneficios a los actores relevantes que a las formas institucionales alternas”<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Mena et al. (2010), *Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C, pág: 62.

<sup>95</sup> Idem, pág: 62.

<sup>96</sup> Idem, pág: 62.

<sup>97</sup> Idem, pág: 63.

## 1.2.2. El institucionalismo sociológico

El institucionalismo sociológico otorga relevancia al estudio de los entornos sociales, políticos y culturales a través de los cuales los individuos se desempeñan, y funciona mejor a delinear los acuerdos compartidos y las normas que los marcos de acción, las identidades, los intereses de influencia y afectan a lo que se percibe como problemas y lo que están concebidos como soluciones. De acuerdo con Jose Antonio Rivas Leone:

“Conforma dentro del moderno enfoque institucional una perspectiva que parte, al igual que las otras (neoinstitucionalismo económico-normativo-politológico) en destacar la centralidad y el papel de las instituciones en la conformación de la vida política, la producción y reproducción de la sociedad, y demás. En este sentido, el neoinstitucionalismo sociológico hará hincapié en los proceso de socialización, pues es a partir de este último que los ciudadanos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia”.<sup>98</sup>

Este enfoque pone énfasis en la socialización y a partir de este proceso, los ciudadanos conforman sus valores y marcos de referencia, respondiendo a una determinada situación y llevan a cabo ciertas tareas mediante la interpretación de los impulsos sociales.<sup>99</sup> El institucionalismo sociológico ayuda a explicar las dimensiones de la relación entre las instituciones y el comportamiento que puede no ser siempre instrumental.

Según esta teoría, el proceso de europeización plantea dos argumentos principales:

a) en primer lugar, los entornos institucionales como la Unión Europea tienden a interactuar con otras organizaciones o países<sup>100</sup>. Estos procesos de socialización

---

<sup>98</sup> Rivas Leone, J.A. (2003), “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”, *Reflexión Política*, Año 5, N° 9, pág: 5.

<sup>99</sup> Hall, P. and Taylor, C.R. (1996), *Op. cit.*, pág: 936-957.

<sup>100</sup> Powell, W.W. and DiMaggio, P. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.

representan un esfuerzo para reformar los ajustes institucionales nacionales de los Estados de destino para encajar con el medio institucional de la UE.

b) en segundo lugar, las normas de la UE, las normas y las instituciones deben resonar con las prácticas nacionales establecidas, de otro modo la europeización no tendría lugar. Por tanto, cuanto mayor es el grado de ajuste entre los valores nacionales y europeos, más fácil será la difusión de las normas a través de aprendizaje social y la adaptación nacional.<sup>101</sup>

En este enfoque, la definición de las instituciones representa una de las cuestiones más importantes, siendo estas consideradas como el “conjunto de reglas y rutinas interrelacionadas que definen las acciones apropiadas en términos de las relaciones entre roles y situaciones.”<sup>102</sup> Una vez definidas las instituciones, podemos observar que” el enfoque sociológico de las instituciones se ocupa más del proceso de la creación de valores y marcos cognoscitivos dentro de una organización que del estado final de las cosas: las diferencias entre organizaciones que sirven para predecir el comportamiento de esas instituciones y el de los individuos que actúan dentro de ellas.”<sup>103</sup>

En cuanto a la relación entre los individuos y las instituciones, en esta versión del nuevo institucionalismo, se conciben las instituciones como marcos de referencia cultural que pueden determinar el comportamiento de los individuos. Los individuos se agregan a las actuaciones institucionales que a su vez son percibidos como productos culturales. Según Peters: “La idea de que las instituciones deben moldear el comportamiento es la perspectiva dominante dentro del estudio sociológico de las instituciones, con un énfasis sobre la manera de que los individuos se acostumbran a aceptar las normas y los valores de la organización.”<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Börzel, T. A. and Risse, T. (2003), “Conceptualising the Domestic Impact of Europe”, in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>102</sup> March, J. G. y Olsen, J. P. (1989), *Op. cit.*, pág: 21.

<sup>103</sup> Peters, B.G. (2003), *Op. cit.*, pág: 159.

<sup>104</sup> Peters, B.G. (2003) *Op. cit.*, pág: 161.

Garrido y Parra han encontrado los siguientes aspectos problemáticos de este enfoque institucionalista:

“En primer lugar, el desarrollo de una cultura dominante en una organización no tiene por qué suponer una uniformidad absoluta en el comportamiento de sus miembros, que pueden desarrollar culturas alternativas y valores en contradicción con la “lógica de lo apropiado” oficial; un desarrollo que resulta muy probable cuando la lógica de lo apropiado de la institución entra en conflicto con determinados valores individuales o profesionales.

En segundo lugar, dado el énfasis en conceptualizar las instituciones como órdenes cognitivos, normativos o simbólicos que preexisten a los actores y que condicionan o determinan sus preferencias e intereses, es difícil determinar la génesis de las instituciones, que parecen derivar directamente de la sociedad en la que se forman, a través del proceso de socialización de los miembros que forman en un momento posterior la organización y que trasladan a ésta muchos de los standards socialmente aceptados, y de la necesidad de reducir los costes de transacción y de toma de decisiones en la organización con el objeto de aumentar su eficiencia.”<sup>105</sup>

Por otro lado, Jaime Espejel Mena, Misael Flores Vega y José Luis Rodríguez Mena han identificado tres rasgos distintivos de este enfoque:

a) primero, “tiende a definir a las instituciones más en general que los estudios de la elección racional, incluyendo no sólo las reglas, los procedimientos o normas formales, también los sistemas de simbología y los patrones morales que proporcionan los significados de los códigos que orientan la acción humana. Por ello, en esta escuela no existe distinción o división entre las instituciones y la cultura, ambas son complementarias. Ello supone dos aspectos: por un lado, se rechaza la distinción entre las argumentaciones institucionales, basadas en las estructuras, así como las argumentaciones culturales centradas en la comprensión de la cultura, las actitudes o valores”<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Garrido, A. y Parra, F. (2009), *Op. cit.*, pág: 12-13.

<sup>106</sup> Mena et al., *Op. cit.*, pág: 65.



b) segundo, “su comprensión sobre la relación entre las instituciones y la acción individual, la cual contiene algunos aspectos se derivan del enfoque cultural. Los individuos en un marco institucional han sido socializados en roles organizacionales específicos, interiorizando las normas identificadas con los roles, llegando, de esa manera, a que las instituciones afecten el comportamiento individual, pero a partir de la acción recíproca; roles organizacionales y acción cultural son formas complementarias”<sup>107</sup>.

c) tercero, “para los miembros de esta escuela las prácticas institucionales comunes emergen de un proceso de discusión interactivo entre los actores que se encuentran en un ámbito laboral determinado. Ese intercambio de roles y preferencias significa que los actores construyen mapas de conocimiento compartidos, que con frecuencia se revelan en prácticas institucionales convenidas y que son ampliamente desplegadas en el ambiente organizacional”.<sup>108</sup>

### **1.2.3. El institucionalismo histórico**

La cuestión principal planteada por el neo-institucionalismo histórico se refiere a los acontecimientos o procesos comunes que conducen a resultados diferentes en los distintos países a través del tiempo y del espacio<sup>109</sup>. Por lo tanto, este enfoque se considera apropiado para explicar por qué los sistemas nacionales de la política exterior fueron diseñados de manera diferente, si hay limitaciones y oportunidades comunes que plantean el proceso de europeización.

El institucionalismo histórico considera el impacto a corto plazo y a largo plazo de las instituciones. Está de acuerdo en la premisa inicial de la institucionalidad de la elección racional - que las instituciones y los actores están vinculados en un juego de estrategia de la negociación de los intereses.

---

<sup>107</sup> Mena et al., *Op. cit.*, pág: 65.

<sup>108</sup> Mena et al., *Op. cit.*, pág: 67.

<sup>109</sup> Lecours, A. (2005), “New Institutionalism: Issues and Questions”, in *New Institutionalism: Theory and Analysis*, edited by Andre Lecours. Toronto; London: University of Toronto Press, pág: 14.

El institucionalismo histórico, por otro lado, se puede ver que se basa en el enfoque de la elección racional, mediante la adición de una dimensión temporal al análisis. Por lo tanto, el comportamiento de los actores está determinado en parte por las decisiones racionales, que son condicionadas por las decisiones del pasado<sup>110</sup>. El contexto histórico crea ciertas dependencias de ruta que hacen ciertas acciones más probables en un país, y menos probables en otros.

Debido a que el institucionalismo histórico se deriva de los puntos de vista materialistas de Marx y la historia comparada de Weber, durante muchos años fue una perspectiva que suponía que los intereses de los actores políticos eran institucionalmente determinados<sup>111</sup>. Por instituciones institucionalistas históricas generalmente se entiende las normas formales e informales y los procedimientos, codificadas en la ley o realizados por los Estados y otras organizaciones burocráticas<sup>112</sup>. Siguiendo esta idea, de acuerdo con Peter Hall, entendemos por instituciones a:

“[...] los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o economía política. Desde esta perspectiva, las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos ordinarios de la burocracia, hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones banca-empresa. En general, el institucionalismo histórico asocia las instituciones con las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal”<sup>113</sup>.

Esta definición se complementa con la que proponen Steinmo, Thelen y Longstreth:

“Los institucionalistas están interesados en el rango completo de instituciones estatales y societales que conforman la manera como los actores políticos definen sus intereses y estructuran sus relaciones de poder con otros grupos. Así, en esta definición

---

<sup>110</sup> Kazamias, G. A. and Featherstone, K. (2001), *Europeanization and the southern periphery*, London: Frank Cass.

<sup>111</sup> Hall, P. A. (1986), *Governing the Economy*, New York: Oxford University Press.

<sup>112</sup> Thelen and Steinmo, *Op. cit.*, pág: 2.

<sup>113</sup> Hall, Peter A. y Rosemary C.R. Taylor, *Op. cit.*, pág: 17.

están claramente incluidas características del contexto institucional tales como las reglas de la competencia electoral, la estructura de los sistemas de partido, las relaciones entre diversas ramas del gobierno y la estructura y la organización de actores económicos como los sindicatos<sup>114</sup>.

Los mismo autores que acabamos de mencionar, apuntan que para el institucionalismo histórico, las instituciones “pueden conformar y constreñir las estrategias políticas de un modo relevante, pero ellas mismas son también el resultado (consciente o no intencionado) de estrategias políticas deliberadas, del conflicto político y de la elección.”<sup>115</sup>

Los institucionalistas históricos siempre se han centrado en cómo los factores institucionales, tales como el aislamiento relativo y la centralización de las elites políticas, limitan la formulación de políticas.<sup>116</sup> Por tanto no es sorprendente que su primer impulso en el estudio de cómo las ideas afectan la formulación de políticas fue explorar cómo las instituciones limitan el impacto de las ideas sobre el proceso político.

En contraste con el enfoque de la elección racional, la metodología histórico institucionalista es inductiva, no deductiva.<sup>117</sup> Por otra parte, a diferencia del enfoque de la elección racional, donde la pregunta clave para los actores es “¿cómo puedo maximizar mi utilidad en esta situación? ”, la pregunta clave desde una perspectiva institucionalista histórica es, “¿cuál es la respuesta adecuada a esta situación, dada mi posición y las responsabilidades?”<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (eds.), (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pág: 2.

<sup>115</sup> Idem, pág: 10.

<sup>116</sup> Ikenberry, G. J. (1988), "Conclusion: An Institutional Approach to Foreign Economic Policy," in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, editors, *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca: Cornell University Press, pág: 242.

<sup>117</sup> Thelen, K. and Steinmo, S. (1992), *Op. cit.*, pág: 10.

<sup>118</sup> Koelble, T.A. (1995), “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”, *Comparative Politics*, 27, pág: 233.

En contraste al institucionalismo de la elección racional, los *institucionalistas históricos* tienden a enfatizar el "arraigo" de las instituciones. Según Koebler<sup>119</sup> :

“Individuals are viewed as “embedded” in so many social, economic and political relationships beyond their control and even cognition that it is almost absurd to speak of utility-maximising and rational behaviour in a strictly economic sense. The very concept of rationality is dependent upon its environment”.

A través de ese enfoque podemos entender mejor como se produce la adaptación institucional, que a veces resulta ser difícil:

“Historical institutionalism implies an interest in explaining (“endogenizing”) preferences and identities. It also implies that institutions evolve, sometimes slowly and piecemeal, sometimes rapidly and comprehensively, and that institutional change at the European level is likely to intersect with preexisting domestic institutions. Institutional adaptation can be difficult, not only because of the costs of bringing domestic institutions in line with Europeanization but also because domestic institutions represent long-standing habits of doing things in this sense, the possibilities for institutional change are path dependence”.<sup>120</sup>

Los conceptos clave de esa versión institucionalista incluyen:

-*path dependence* - es la idea de que los actores que toman decisiones iniciales acerca de las instituciones o las políticas, confirman sus decisiones, sobre la base de las condiciones iniciales, a menos que una "fuerza política lo suficientemente fuerte los desvíe".<sup>121</sup>

- *standard operating procedures*<sup>122</sup> - se refieren a los repertorios institucionalizados de respuestas que explican el comportamiento institucional mucho más que una acción propositiva y puede explicar la inercia institucional. Las instituciones no son neutrales sino que encarnan los valores, las normas y las desigualdades del poder, privilegiando a algunos grupos e ideas por encima de otros.

---

<sup>119</sup> Koebler, T.A. (1995), *Op.cit.*, pág: 235.

<sup>120</sup> Cowles and al (2001), *Op. cit.*, pág: 2-3.

<sup>121</sup> Peters, B.G. (1999), *Op. cit.*, pág: 19.

<sup>122</sup> Hall, P.A. and Taylor, R. C. (1996), *Op. cit.*, pág: 936-957.

Los institucionalistas históricos se centran en la explicación de los hechos. Los objetos de estudio son las instituciones y los seres humanos y cómo éstos se ven afectados por la historia misma y como se adaptan a ella. Los institucionalistas históricos están interesados en los casos específicos en lugar de crear leyes generalizables.<sup>123</sup>

La teoría de la europeización puede ayudar a entender la presión de la adaptación creada por las políticas de la UE y los mecanismos que dan forma al proceso de adaptación. Pero la teoría de la europeización pone hincapié en una visión sincrónica en el análisis de las instituciones y ofrece una atención limitada a los puntos de vista de la dinámica en el tiempo, a pesar de que acepta que la presión europea dará lugar a resultados diferentes en cada país.

El institucionalismo histórico es una teoría útil, porque nos permite ver la evolución de las nuevas etapas de la política que interactúan con los más antiguos,<sup>124</sup> e introduce los conceptos *de path dependence* y *asymmetrical power relations*. Estos conceptos proporcionan las herramientas para entender por qué las instituciones son tan estables y por qué los caminos institucionales pueden ser difíciles de cambiar, a pesar de que hay una gran cantidad de presión por parte de la UE, al proporcionar un entendimiento la adaptación institucional puede ser difícil debido a los costes de los cambios.

La historia es una parte importante en el institucionalismo histórico. Por lo tanto, los institucionalistas históricos están interesados en la historia y cómo las variables históricas se relacionan y reaccionan. Suelen explicar un determinado cambio y por esa razón necesitan saber el contexto histórico específico, ya que creen que el caso es causado por las variables que sólo pueden ser encontradas en la historia.

---

<sup>123</sup> Steinmo, S. (2008), "Historical Institutionalism", in Donatella D. Porta and Michael Keating (eds.) (2008), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, 118-138.

<sup>124</sup> Bulmer, S. (2008), "Theorizing Europeanization" in Graziano, Paolo and Vink, Maarten P. (2008), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, London, pág: 46-58.

Tres razones por las que la historia es tan importante se pueden resumir de la siguiente forma:

- a) en primer lugar sobre todo, se puede decir que cuando un evento se lleva a cabo, el contexto histórico tiene una influencia en el evento.
- b) en segundo lugar, los actores pueden aprender de la historia.
- c) en tercer lugar, un evento tiene un efecto sobre otro.

A pesar de sus similitudes con los otros enfoques institucionales, cuatro características del institucionalismo histórico son relativamente distintivas:<sup>125</sup>

*En primer lugar*, los institucionalistas históricos tienen una tendencia a conceptualizar la relación entre las instituciones y los comportamientos individuales en términos relativamente amplios.

*En segundo lugar*, poner énfasis en las asimetrías de poder asociadas con la operación y el desarrollo de las instituciones.

*En tercer lugar*, el desarrollo institucional es un proceso hincapié en *path dependence* y las consecuencias no deseadas.

*En cuarto lugar*, tienden a integrar el análisis institucional con la contribución de otros factores, tales como ideas, que dan forma al contexto más amplio dentro del cual se produce la acción política. Las instituciones también tienen la capacidad de influir en los objetivos y las decisiones de los actores que salen de su huella en los resultados políticos.

Según Mendoza<sup>126</sup>, las ventajas del neo institucionalismo histórico (NIH) serían las siguientes:

- a) *El NIH tiene una concepción amplia de la relación estructura-acción social que se adapta a factores muy diversos del análisis político-social.*

---

<sup>125</sup> Peter A. Hall and Taylor, R. C. (1996), *Op. cit.*, pág: 938.

<sup>126</sup> Mendoza, G.F. (2007), "El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales", *Polis*, vol.3, núm.1, pág: 93-95.

- b) *El NIH le confiere una gran importancia al análisis de las coaliciones políticas, al papel de las instituciones políticas previas y a la influencia de las ideas en la toma de decisiones.*
- c) *El NIH parte de fundamentos metodológicos más interpretativos y de largo plazo, y menos cuantitativos y cortoplacistas. Para este enfoque, los conceptos y categorías que explican las instituciones y la acción social no están preconstituidos, sino que van emergiendo del análisis.*

En el mismo artículo, Mendoza señala también las siguientes limitaciones<sup>127</sup> serían de este enfoque neo institucionalista:

- a) *Se dice que el NIH no posee una definición clara de lo qué es una institución.*
- b) *Se señala que tiene una mayor capacidad para explicar la estabilidad y la persistencia de las instituciones, pero es menos competente para explicar las causas del cambio institucional.*
- c) *De manera semejante, se le critica porque concede poco margen de maniobra a la acción individual y esto se traduce en una escasa potencialidad para explicar cómo se diseñan y rediseñan las instituciones.*
- d) *También se argumenta que este enfoque no reúne todos los elementos del conocimiento científico, por ejemplo de tipo popperiano, lo cual hace muy difícil establecer regularidades y predicciones.*

En términos históricos institucionalistas, los actores pueden no ser totalmente conscientes de las implicaciones de la participación en espacios institucionales. En otras palabras, no están bien informados acerca de las consecuencias institucionales en la medida en su totalidad.

El institucionalismo histórico es el enfoque más adecuado para delinear los orígenes y el desarrollo de las estructuras y procesos institucionales a través del tiempo. Se tiende a poner énfasis en el desarrollo de las secuencias, el calendario de eventos y las fases de cambio político.

---

<sup>127</sup> Idem, pág: 96-98.

Para los institucionalistas históricos el punto de referencia básico de análisis son las elecciones que se realizan temprano en la historia de cualquier política. Es esencial para entender las decisiones iniciales adoptadas en la historia de una política para analizar la lógica del desarrollo de la misma política.<sup>128</sup>

Según Peters,

“Los partidarios de esta línea de pensamiento sostienen que una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales en determinada área de políticas de gobierno, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa. En el institucionalismo histórico esto se conoce como la <<dependencia del rumbo>>.”<sup>129</sup>

En cuanto a la relación entre los individuos y las instituciones, Peters afirma que:

“A diferencia de algunos de los otros enfoques del campo, el institucionalismo histórico no se ocupa particularmente de la manera en que los individuos se relacionan con las instituciones dentro de las cuales actúan. Al parecer, este enfoque acepta implícitamente que cuando los individuos eligen participar en una institución aceptan de buen grado las restricciones que ella impone, pero ese vínculo no es explorado directamente por los investigadores que trabajan en el campo.”<sup>130</sup>

Otro aspecto importante de este enfoque, lo representa el papel que juegan las ideas en el comportamiento de las personas. “Las ideas son un aspecto fundamental de la perspectiva institucionalista histórica, y la capacidad de las estructuras para <<vender>> esas ideas a miembros o futuros miembros de la institución es decisiva para establecer la vinculación entre estructura y actor. En algunos casos el vínculo es

---

<sup>128</sup> Peters, G.B. (1999), *Op. cit.*

<sup>129</sup> Peters, B.G. (2003), *Op. cit.*, pág: 101.

<sup>130</sup> Peters, B.G. (2003), *Op. cit.*, pág: 100.



resultado de una autoselección: cuando los individuos se sienten atraídos hacia determinadas ideas, se incorporan a la institución ya dispuestos a aceptarlas.”<sup>131</sup>

En definitiva,

“The three traditionally recognized ‘new institutionalisms’ of political science – rational choice institutionalism (RI), historical institutionalism (HI), and sociological institutionalism (SI) – have one thing in common: they have been much better at explaining continuity than change. In all three frameworks for analysis, institutions serve primarily as constraints. RI focuses on rational actors who pursue their preferences following a ‘logic of calculation’ within political institutions, defined as structures of incentives; HI details the development of political institutions, described as regularized patterns and routinized practices subject to a ‘logic of path-dependence’; and SI concentrates on social agents who act according to a ‘logic of appropriateness’ within political institutions, defined as socially constituted and culturally framed rules and norms. Because of their definitions of institutions, which they present largely as given, static, and constraining, neo-institutionalist scholars in all three neo-institutionalisms have mainly explained change as coming from the outside, as the result of exogenous shocks.”<sup>132</sup>

Por tanto, en base a las definiciones neo institucionalistas que acabamos de ver, el siguiente cuadro presenta las principales características de estos tres enfoques:

---

<sup>131</sup> Peters, B.G. (2003), *Op. cit.*, pág: 111.

<sup>132</sup> Schmidt, V. (2010), “Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’”, *European Political Science Review*, 2:1, pág: 1-2.

	<b>Institucionalismo de la Elección Racional</b>	<b>Institucionalismo Sociológico</b>	<b>Institucionalismo Histórico</b>
Enfoque teórico	Trabajo especialmente teórico y deductivo. Intento de producir teorías generales (o universales). Uso de casos para aplicar sus hipótesis teóricas.	Enfoque predominantemente inductivo.	Enfoque especialmente empírico e inductivo.
Objeto de la explicación	Comportamiento de los actores racionales.	Las normas y la cultura de los agentes sociales.	Estructuras y prácticas.
Concepto institucional	Concepto estricto. Instituciones como reglas de decisión.	Instituciones como órdenes normativos, simbólicos o cognitivos, que condicionan las preferencias de los actores.	Concepto amplio. Instituciones como organizaciones formales y reglas y procedimientos informales.
Preferencias y racionalidad	Exógenas. Se basan en presunciones racionales universales no contextualizadas. Racionalidad medios-fines, instrumental y universal.	Endógenas. Las instituciones crean las preferencias y los intereses de los actores. Racionalidad limitada y situacional. La formalización de las instituciones suplen las limitaciones de la racionalidad.	Endógenas. Sin embargo, hay espacio para la influencia mutua entre estructura y agencia, entre las que se da una cierta relación de recursividad. Las preferencias son creadas en los contextos institucionales y, por tanto, no son separables de ellos. Énfasis en racionalidades alternativas a la racionalidad medios fines.

Fundamentos teóricos	Micro fundamentos. Los resultados agregados son consecuencia de las acciones y la conducta de los individuos actuando estratégicamente. Parte del análisis de la acción estratégica, es decir, de las elecciones hechas por actores racionales bajo condiciones de interdependencia y estructuradas por las reglas de decisión.	Teoría de la organización.	Investigación macro- histórica, a nivel de las agregaciones de resultados o de la agregación de intereses o acciones individuales. La causalidad es contextual.

<p>Origen y cambio institucional</p>	<p>Funcionalista. El origen de las instituciones se explica según las funciones que éstas desarrollan. Las instituciones se conciben como soluciones óptimas a los problemas sociales o de acción colectiva.</p>	<p>El diseño institucional deriva de procesos azarosos o puramente accidentales. No es resultado de opciones intencionadas o decisiones deliberadas de los actores intervinientes.</p>	<p>Histórica. Las instituciones constituyen legados duraderos de las luchas políticas en determinadas coyunturas críticas. Para comprender el origen de las instituciones hay que proceder a un estudio histórico de su génesis. Esto significa que puede haber una yuxtaposición de instituciones con diferentes lógicas: las instituciones políticas emergen en diferentes tiempos históricos y con diferentes configuraciones de actores. Esto implica que no hay un diseño institucional coherente, cuya lógica apunte en una única dirección sino subconjuntos institucionales cuyas lógicas pueden estar en conflicto.</p>
<p>Evolución de las instituciones</p>	<p>Proceso de negociación, selección evolutiva.</p>	<p>Cognitivo - proceso de mitificación eventos comunes.</p>	<p>Procesos contingentes con path dependence y consecuencias no deseadas.</p>

Enfoque del cambio	Estático - continuidad a través de preferencias fijas, estables instituciones.	Estático - continuidad a través de normas y reglas culturales.	Estático - Continuidad a través de “path depedence” interrumpida por momentos críticos.
Horizonte de tiempo	Corto plazo	Largo plazo	Largo plazo
Lógica subyacente	“Lógica del intercambio estratégico”	“Lógica de lo apropiado”	“Path dependence”
Problemas básicos	Confusión entre variables dependiente e independiente, al carecer de una teoría sobre las preferencias.	El origen de las instituciones. Las diferentes preferencias de actores bajo los mismos contextos institucionales. Excesivo estructuralismo.	El problema de la agregación de conclusiones en teorías sistemáticas. El problema de la dinámica y el cambio institucional.

Fuente: Adaptado según Aspinwall, M.D and Schneider, G. (2000), “Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration”, *European Journal of Political Research*, 38, 1, pág: 7; Schmidt, V. A. (2010), *Op. cit.*, pág: 5 y Garrido, A. y Parra, F., *Op.cit.*, pág: 21.

Como hemos señalado en la introducción de esta tesis, nuestro argumento central consiste en demostrar que el proceso de europeización de Rumanía se ha visto frenado por las inercias institucionales, políticas y culturales domésticas. Teniendo en cuenta que el principal concepto utilizado por el institucionalismo histórico para explicar la inercia institucional y la resistencia al cambio es el “*path dependence*”, en el siguiente apartado nos dedicamos a explicar el papel de este fenómeno en la administración pública.

### 1.3. El papel de *path dependence* en la administración pública

La reforma de la administración pública tiene muchos elementos de un proceso *path-dependent*. Por ejemplo, Peters y Pierre sugirieron que el concepto *path-dependence* puede ser utilizado para explicar la naturaleza de la reforma administrativa. Afirmaron que:

"Los objetivos y el diseño concreto de la reforma administrativa reflejan los roles históricos, políticos y sociales de la administración pública, así como su cultura interna. Estas reformas son dependientes de su trayectoria, probablemente en un grado mucho mayor de lo que generalmente se dan cuenta".<sup>133</sup>

Se continuó con el argumento de que "las estrategias de reforma están incluidas en los sistemas de normas y prácticas administrativas y por lo tanto las estrategias de reforma se forman más por lo que ya existe que por el modelo deseado de la administración pública".<sup>134</sup> La reforma de la administración pública está sujeta a "*legacy effects*" en el sentido de que la administración pública de la ejerce su influencia frente a las presiones para el cambio.<sup>135</sup>

El concepto *path dependence* es relevante para explicar el efecto inercial dentro del campo de las políticas públicas. Para entender el funcionamiento de las instituciones, hay cuatro procesos importantes, tal como sigue:

"1) la situación de los llamados *equilibrios múltiples*, en donde ciertas condiciones iniciales pueden dar lugar a diversas consecuencias políticas; 2) el fenómeno de la *contingencia*, que implica que pequeños eventos pueden tener consecuencias duraderas si se presentan en el momento justo; 3) el fenómeno del papel crítico de tiempo y secuencia (coyuntura crítica), en donde la ocurrencia de ciertos eventos puede ser crucial, porque los eventos que se desencadenan al inicio de un proceso son más impactantes que cuando se producen más adelante, y 4) la inercia, esto es, cuando una

---

<sup>133</sup> Peters, B. G. and John Pierre, J. (1998), "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), pág: 224.

<sup>134</sup> Idem, pág: 224.

<sup>135</sup> Painter, M. and Peters, B. G. (2010), "The Analysis of Administrative Traditions", in *Tradition and Public Administration*, edited by Martin Painter and B. Guy Peters, 3-16, New York, NY: Palgrave MacMillan, pág:13.

situación de beneficios crecientes se establece, los siguientes procesos se retroalimentan para establecer un equilibrio muy resistente al cambio.”<sup>136</sup>

Según Pierson, el concepto *path dependence*<sup>137</sup> se refiere a los siguientes conceptos clave: los patrones específicos del tiempo; las grandes consecuencias pueden resultar de los eventos relativamente pequeños; determinados cursos de acción que pueden ser prácticamente imposible de revertir y el desarrollo político, a menudo marcado por los movimientos críticos que dan forma a los contornos básicos de la vida social.

Guy Peters llega a la conclusión de que el institucionalismo histórico no es muy exacto en la formulación de cómo ocurre el cambio institucional. Para él, el cambio institucional no es una parte principal del institucionalismo histórico y aunque no está totalmente en contradicción con el institucionalismo histórico, el cambio institucional no encaja bien en la teoría de la institucionalidad<sup>138</sup>.

A pesar de esto, en su artículo sobre la política *path dependence*, Guy Peters formula tres interesantes hipótesis sobre el cambio institucional:

- a) la primera hipótesis menciona que, en general la diferencia entre valores y normas dominantes y la acción realizada puede provocar cambios institucionales.
- b) la segunda hipótesis dice que un cambio institucional sólo es posible cuando hay una alternativa, que puede utilizarse como un sustituto.
- c) la tercera hipótesis, cuando un cambio institucional se hace, puede tardar un poco más hasta que tiene un sustituto y puede sobrevivir.

Un componente importante del *path-dependence* es la dinámica de los “increasing returns”, que puede influir en la capacidad de las estructuras institucionales y los procesos para evolucionar con el tiempo. Esta dinámica se refiere a procesos de “positive feedback”; en primer lugar, ilustran cómo y por qué los costes de las

---

<sup>136</sup> Mendoza, G.F.( 2007), *Op. cit.*, pág: 109.

<sup>137</sup> Pierson, P. (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, 94, pág: 251.

<sup>138</sup> Peters, B.G. et al. (2005), “The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism”, *The Journal of Politics*, 67, pág: 1275-1300.

instituciones aumentan con el tiempo, y en segundo lugar, ayudan a llamar la atención sobre el tiempo y los problemas de secuencia, distinguiendo entre los momentos de formación que refuerzan caminos divergentes.

Pierson afirma:

“This conception of path dependence, in which preceding steps in a particular direction induce further movement in the same direction, is well captured by the idea of increasing returns. In an increasing returns process, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the *relative* benefits of the current activity compared with other possible options increase over time. To put it a different way, the costs of exit – of switching to some previously plausible alternative– rise.”<sup>139</sup>

Los *increasing returns* se centran en cuestiones de tiempo y pueden distinguir los momentos formativos de los periodos que refuerzan los caminos divergentes.<sup>140</sup>

Como apunta Mendoza:

“Los llamados beneficios crecientes, como se puede observar, nos dan cuenta de los momentos de estabilidad y continuidad institucional. Este fenómeno es el factor más importante que explica el origen de esa resistencia al cambio institucional o esa tendencia a reforzar las estructuras institucionales ya existentes, como resultado de ciertos beneficios relativos que se generan por el hecho de continuar en un mismo camino y no por uno alterno. Se crea una especie de círculo virtuoso entre la ruta que siguen los acontecimientos y los beneficios que implica para los actores acomodarse a esta tendencia, lo que a su vez refuerza la ruta elegida. Los procesos que generan los beneficios crecientes poseen ciertas características particulares: son impredecibles, porque al momento en que se presentan las alternativas a seguir (coyuntura crítica) existe la posibilidad de optar por cualquiera de ellas; son inflexibles, en el sentido de que una vez escogida la ruta es cada vez más difícil modificarla; otros eventos accidentales pertenecientes al momento del desenlace no se cancelan, sino que pueden reaparecer en coyunturas críticas futuras; las consecuencias que resultan de una

---

<sup>139</sup> Pierson, P. (2000), *Op. cit.*, pág: 252.

<sup>140</sup> Pierson, P. (2000), *Op. cit.*, pág: 251-267.



coyuntura crítica podrían incluso generar menores beneficios que si se hubiera escogido una alternativa.”<sup>141</sup>

Paul Pierson considera que hay cuatro factores que permiten explicar el efecto de retroalimentación de un sistema:

1. *Set-up costs*: la creación de una nueva institución a menudo implica altos costes iniciales y también implica un alto grado de aprendizaje, la coordinación y la adaptación. Las instituciones establecidas, por otro lado, generan fuertes incentivos que refuerzan su propia estabilidad y el desarrollo.<sup>142</sup>

2. *Learning effects*: los individuos y las organizaciones aprenden de una forma continuada; los conocimientos previamente adquiridos se traducen en mayor rentabilidad de su uso continuado. Además, cuando las personas se acostumbran a una institución y aprenden a operar con una cierta lógica, es probable que continúen en el camino.<sup>143</sup>

3. *Coordination effects*: si las actividades de los individuos y la organización coinciden con las de otros individuos u organizaciones, los beneficios son a menudo mayores.<sup>144</sup>

4. *Adaptive expectations*: por temor a que las opciones equivocadas pueden tener efecto negativo más adelante, es importante que los individuos y las organizaciones para elegir el equipo correcto desde el principio.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> Mendoza, G.F. (2007), *Op. cit.*, pág: 107-108.

<sup>142</sup> Pierson, P. (2000), *Op. cit.*, pág: 255.

<sup>143</sup> Pierson, P. (2000), *Op.cit.*, pág: 254.

<sup>144</sup>Pierson, P. (2000), *Op.cit.*, pág: 254.

<sup>145</sup> Pierson, P. (2000), *Op.cit.*, pág: 254.

Pierson enumera cuatro características<sup>146</sup>, que hacen las políticas favorables, aumentando los procesos de retorno: la importancia de la acción colectiva, la alta densidad de las instituciones, la conexión entre tener autoridad política y ser capaz de reforzar las asimetrías de poder y la naturaleza compleja y opaca de la política.

Precisamente, el análisis del poder alrededor de las instituciones es decisivo, porque las instituciones pueden dar a algunos grupos más poder que a otros. Esto significa que hay algunos grupos que tienen más influencia y participan en la toma las decisiones que otros grupos. Se supone que un grupo con gran influencia en el proceso de toma de decisiones gana más a menudo que un grupo sin esa influencia.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Pierson, P. (2000), *Op. cit.*, pág: 257.

<sup>147</sup> Hall, P.A. and Taylor, Rosemary C.R. (2007), *Op. cit.*, pág: 173.

## **1.4. Conclusión**

En este capítulo, hemos intentado de definir el proceso de europeización, proporcionando una visión general sobre este fenómeno. Tal como hemos visto, definir el proceso de europeización es una tarea compleja y difícil. Hemos observado que la europeización no debe confundirse con otros conceptos, como por ejemplo la convergencia y la armonización, así como la europeización no es lo mismo que la integración europea, pero los dos conceptos son interconectados y la europeización no podría existir sin la integración europea.

Al mismo tiempo hemos definido el marco conceptual del neo institucionalismo, prestando especial atención a las principales características de los tres enfoques: elección racional, sociológico e histórico, fijando nuestra atención para este trabajo en el último enfoque. Las tres formas del nuevo institucionalismo ofrecen un marco útil para la conceptualización de los procesos. El institucionalismo de la elección racional es el más empleado en la identificación de los intereses y las motivaciones detrás de la conducta de los actores racionales dentro de determinadas configuraciones institucionales. El institucionalismo sociológico se refiere a las acciones culturales enmarcadas, las ideas y las identidades que se derivan de las normas culturales y normas. El institucionalismo histórico se centra más bien en los orígenes y el desarrollo de las propias instituciones, vistas como estructuras y procesos, que se explican por los resultados de las elecciones pasadas y las circunstancias iniciales, en la historia. Hemos definido los significados del concepto del “path dependence” en la administración pública, utilizado por los institucionalistas históricos con el fin de explicar la inercia institucional y la resistencia al cambio.

En el siguiente capítulo analizaremos en detalle el impacto del proceso de europeización en la administración pública.

## **Capítulo 2. El impacto de la europeización en la administración pública**

Los debates académicos sobre la europeización de la administración pública comenzaron después de 1990 y están tomando en cuenta los aspectos relacionados con la convergencia y la divergencia entre los sistemas administrativos de los Estados candidatos y miembros de la Unión Europea.

En este capítulo nos acercamos al tema del impacto de la europeización en la administración pública. El proceso de integración europea junto con el proceso de europeización puede influir en las estructuras organizacionales y los procedimientos internos de las administraciones nacionales. Además de un conjunto de principios legales y normas administrativas comunes, podemos suponer que la diversidad y la multitud de respuestas nacionales serán las normas que acompañan al proceso de europeización de las administraciones públicas nacionales.

Dividiremos este capítulo en cuatro apartados. En el primero vamos a analizar el Espacio Administrativo Europeo e implícitamente los principios de la administración pública europea. En el segundo analizaremos el proceso de europeización de la administración pública. En el tercero definiremos las dimensiones de la europeización de la administración pública y finalmente en el cuarto, explicaremos los mecanismos de la europeización.

## 1.1. El Espacio Administrativo Europeo en el contexto de la europeización

El concepto de Espacio Administrativo Europeo fue desarrollado por SIGMA<sup>148</sup>, con el apoyo de los proyectos PHARE, en respuesta a las peticiones del Consejo Europeo sobre el proceso de adhesión a la UE, formulada en Copenhague, Madrid y Luxemburgo<sup>149</sup>.

El programa SIGMA fue creado en 1992, por iniciativa conjunta de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea, para apoyar inicialmente a seis países de Europa Central y Oriental en sus reformas de la administración pública. En paralelo con la expansión del Proceso de Estabilización y Asociación, el programa SIGMA ha sido posteriormente extendido a otros países, incluidos todos los diez países que ingresaron en 2004 y los dos países que se adhirieron en 2007. Su principal tarea era ayudar a los países a desarrollar la capacidad administrativa, fortalecer las instituciones públicas con objeto de reducir los incentivos a la corrupción y a la conducta no ética.

El programa SIGMA proporciona apoyo a los países participantes en sus esfuerzos por crear y modernizar sus sistemas de gobierno público democrático y, en concreto, los sistemas de su Administración pública en relación con todo el ámbito administrativo. Los ámbitos de trabajo son los siguientes: diseño e implementación de programas de reformas; control financiero y auditoría externa; marco jurídico, funcionariado y justicia; gestión del gasto público; coordinación de políticas en el centro del gobierno y contratación pública. La ayuda proporcionada por SIGMA incluye: evaluación del progreso de la reforma e identificación de prioridades; asistencia en el proceso de construcción institucional y establecimiento de marcos legales, y asistencia de la UE y otras partes en el diseño de proyectos y la implementación de los

---

<sup>148</sup> Las siglas SIGMA corresponden a la denominación inglesa del Programa de Apoyo para la Mejora de la Gobernabilidad y la Gestión (Support for Improvement in Governance and Management).

<sup>149</sup> Matei, A., Matei, L. and Iancu, D. C. (2011), "Socio-Statistical Research on the Internalization of European Administrative Space Principles in the Romanian Public Administration," *Administrative Sciences, I*, pp: 45-55, [www.mdpi.com/journal/admsci](http://www.mdpi.com/journal/admsci), consultada el 2 de octubre de 2012.

planes de acción.<sup>150</sup> SIGMA trabaja con los organismos de las administraciones nacionales, ofreciendo sus conocimientos y su revisión crítica para reforzar los esfuerzos de modernización de la Administración pública que están realizando los gobiernos.<sup>151</sup>

Desde 1995 hasta finales de 2012, 49 trabajos han sido publicados en diversos temas, como la reforma de las instituciones públicas, la formulación de políticas, la gestión de los recursos financieros, el control administrativo y el suministro de información. Basado en el análisis del contenido de estas publicaciones, los documentos SIGMA se pueden agrupar en ocho áreas temáticas<sup>152</sup>:

- a) el servicio público, los funcionarios públicos, la integridad y el profesionalismo (9 trabajos);
- b) la creación de instituciones y las reformas institucionales de la administración pública, así como su adaptación a las normas europeas, especialmente dentro de la idea del Espacio Administrativo Europeo (8 trabajos);
- c) el control financiero y la auditoría (8 trabajos);
- d) los diferentes aspectos de la contratación pública (7 trabajos);
- e) la formulación de políticas y la coordinación de las políticas públicas (6 trabajos);
- f) la redacción de leyes, la gestión normativa y evaluar el impacto de la propuesta regulaciones (5 trabajos);
- g) el desarrollo del marco jurídico de la administración pública y el contenido de las regulaciones (4 trabajos);
- h) los problemas específicos de los países en transición (2 trabajos).

La mayoría de los documentos SIGMA fueron publicados en el período 1995 - 2004, con un total de 36. Esto puede explicarse por la necesidad de preparación para la ampliación de 2004. Después de la ampliación hacia el Este, en el período 2005 -

---

<sup>150</sup> Cardona, F. y Bonwitt, B. (2004), "Reformas administrativas en la Europa Central y en la Europa del Este: el Programa SIGMA", *Working Paper OCDE*.

<sup>151</sup> Idem.

<sup>152</sup> [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers\\_20786581](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581), consultada el 15 de febrero de 2013.

2012, un total de 13 documentos fueron publicados y sus temas se trasladaron en los campos de la profesionalidad de la función pública, la gestión financiera, la formulación de políticas, la contratación pública y la transparencia.

En el año 1998, en un documento SIGMA, se declaró:

*“It is clear that a European Administrative Space is now beginning to emerge. The gradual emergence of this “space”, which does not impose standards, is a logical step forward in the construction of the European Union. National governments meet, compare notes and join forces to draw up and enforce EU standards. It is quite natural that they should increasingly influence each other.”*<sup>153</sup>

Después de 15 años, nos interesa saber el desarrollo del espacio administrativo europeo.

Hasta hace poco tiempo, el espacio administrativo estaba limitado por las fronteras nacionales de los Estados soberanos y era el producto de las legislaciones nacionales, pero su evolución marcada por la creación y la ampliación de la Unión Europea, llevó a la disolución de los límites tradicionales de la soberanía<sup>154</sup>. Como tal, el espacio administrativo europeo es una metáfora con implicaciones prácticas para los Estados miembros y los Estados candidatos a la adhesión que incorpora, entre otras cosas, los principios del derecho administrativo<sup>155</sup> como criterios de adhesión<sup>156</sup>. La existencia de un espacio administrativo europeo implica que las administraciones públicas se rigen sobre la base de los principios europeos comunes, normas y reglamentos.

---

<sup>153</sup> OECD (1998), “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, *Sigma Papers*, No. 23, OECD Publishing, pág: 15.

<sup>154</sup> Matei, A. and Matei, L. (2010), “European administration. Normative fundamentals and systemic models”, <http://ssrn.com/abstract=1651782>, consultada el 20 de octubre de 2012.

<sup>155</sup> European Principles for Public Administration. SIGMA-OECD: Paris, France, 1999; No. 27.

<sup>156</sup> Matei, A., Matei, L. and Iancu, D.C., *Op. cit.*, pág: 46.

Olsen define el Espacio Administrativo Europeo como “convergence on a common European model can be seen as a normative program, an accomplished fact, or a hypothesis”<sup>157</sup>, mientras que Goetz hace referencia a los efectos de la integración europea: “...caution in treating European integration as a major independent source of executive change. This is not to suggest that European integration does not matter; but it might matter in a rather less straightforward manner than the Europeanisation literature tends to assume”.<sup>158</sup>

El análisis realizado por Goetz apunta hacia las dimensiones territoriales y funcionales del Espacio Administrativo Europeo:

“...the territorial dimension has been addressed, in particular, with reference to, first, degrees of spatial cross-country variation in administrative arrangements. Topics discussed in this connection include, e.g., commonalities and differences in national and regional administration and state traditions; convergence and divergence across space or discussions of centre-periphery [...]. A second major concern has been administrative co-operation across space”.<sup>159</sup>

En 2003, Carlo D'Orta intentó dar una definición del Espacio Administrativo Europeo, inspirado en la resolución general aprobada por los Ministros de la Función Pública de los países de la UE con motivo de su octava reunión, el 7 de noviembre de 2000, en Estrasburgo. Según D'Orta, el Espacio Administrativo Europeo puede ser entendido como el “Environment – produced European policies and rules that imply an active role of the national administrations – in which the national administrations are called upon, in the name of uniformity of the rights of citizenship and enterprise within

---

<sup>157</sup> Olsen, J. (2003), “Towards a European Administrative Space?”, *Journal of European Public Policy*, 10: 4, 506-531.

<sup>158</sup> Goetz, K. H. (2001), “European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?” in: Goetz, Klaus H./Hix, Simon (Eds.): *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, London, 211-231.

<sup>159</sup> Goetz, K. H. (2006), “Temporality and the European Administrative Space”, CONNEX Thematic Conference „Towards a European Administrative Space”, London, <http://www.mzes.uni-monnheim.de/Goetz>, pág: 2-3, consultada el 25 de octubre de 2012.



the European Union, to assure tendentially homogenous levels of service efficiency and quality”.<sup>160</sup>

Por otro lado, Hofmann Herwig trató de dar una definición más multidimensional del Espacio Administrativo Europeo, describiéndolo como “[...] the area in which increasingly integrated administrations jointly exercise powers delegated to the EU in a system of shared sovereignty. Its development has been evolutionary and fluid. Its structures have been established on a case-by-case basis in different policy areas. Despite this differentiation, the phenomenon of administrative cooperation has led to an ‘integrated administration’ in the form of an intensive and often seamless cooperation between national and supranational administrative actors and activities.”<sup>161</sup>

Según Hofmann, el término "Espacio Europeo Administrativo" se ha utilizado para describir una mayor convergencia de las administraciones y las prácticas administrativas en el ámbito de la UE y las administraciones de diferentes Estados miembros hacia un "modelo común europeo"<sup>162</sup> y la europeización de las estructuras administrativas de los estados miembros.<sup>163</sup>

De acuerdo con Nizzo, el desarrollo del Espacio Administrativo Europeo puede estar en contraste con los sistemas administrativos nacionales, donde la estructura de la administración pública refleja la identidad, la historia y los estados específicos de las sociedades.<sup>164</sup> Pollack y Rieckmann subrayan la necesidad y la inminencia de un espacio administrativo unificado y consideran que en la Unión Europea se ha creado un

---

<sup>160</sup> D’Orta, C. (2003), “What future for the European Administrative Space?”, *EIPA Working Paper*, No. 2003/W/5, pág:10.

<sup>161</sup> Hofmann, H. (2008), “Mapping the European administrative space”, *West European Politics*, 31: 4, pág: 662.

<sup>162</sup> Olsen, J. (2003), *Op. cit.*, pág: 506.

<sup>163</sup> Page, E. and Wouters, L. (1995), “The Europeanization of the National Bureaucracies?”, in Jon, Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Elgar Publishing, pp. 185-204.

<sup>164</sup> Nizzo, C. (2001), “National public administration and European integration”, *Sigma Paper*, OECD.

complejo espacio administrativo caracterizado por la centralización y la fragmentación simultánea.<sup>165</sup>

El Espacio Administrativo Europeo podría ser descrito como “constant contact amongst public servants of member states and the Commission, the requirement to develop and implement the *acquis communautaire* at equivalent standards of reliability across the Union, the emergence of a Europe-wide system of administrative justice, and shared basic public administration values and principles”<sup>166</sup>. El mismo concepto de Espacio Administrativo Europeo está directamente vinculado con la ampliación de la Unión Europea e implícitamente con la capacidad administrativa. Amiq Emurli ha resumido esta idea de la siguiente manera:

“Since 1998 onwards the thinking about the European administrative space appeared to be very directly linked to the preparation of the European Union’s enlargement, which raised the question of the candidate countries’ *administrative capacity* for the first time. This is the specific context in which the Commission started demanding detailed public administration reforms in the accession States, reforms from which the administrative organization, personnel structure and legal foundations of the civil service could not be exempted”<sup>167</sup>.

De acuerdo con Fournier, el Espacio Administrativo Europeo

“...is gradually taking shape. In order to implement Community decisions, the public servants of Member States meet frequently. They get to know each other and trade views and experiences. Patterns of communication develop which have an impact on decision-making, so that common solutions

---

<sup>165</sup> Pollak, J., Riekmann, S.P. and Puntcher, S. (2008), “European administration: Centralisation and fragmentation as means of polity-building?”, *West European Politics*, 1743-9655, Vol. 31, Issue 4, pp: 771 – 788.

<sup>166</sup> SIGMA Papers, No. 23 (1999), “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, OECD, Paris.

<sup>167</sup> Emurli, A. (2010), “What does it mean public administration reforms for the EU integration”, *Analytical Journal*, Vol.3, Issue 1, pág: 9.

are often found. Officials and experts from European States are becoming used to examining issues jointly, including those having to do with public administration. A European administrative space is emerging with its own traditions which build on but surpass the distinctive administrative traditions of the Union. Administrative reliability, which is necessary for the rule of law, effective implementation of policy and economic development, is one of the key characteristics of this space”.<sup>168</sup>

En otra formulación, el Espacio Administrativo Europeo es el conjunto de las administraciones cada vez más integradas que” ejercen conjuntamente las competencias delegadas a la UE en un sistema de soberanía compartida. “<sup>169</sup> El sistema de administración integrada de la Unión Europea es visto por Hofmann y Türk como: ‘the story of the development of a system of decentralized yet cooperative administrative structures’.<sup>170</sup> Sin embargo, los autores llaman la atención sobre el hecho de que, a pesar de este sistema integrado de gestión es un sistema multi-nivel<sup>171</sup>, no debe ser entendida como una “jerarquía superpuesta a las administraciones de los Estados miembros. “<sup>172</sup>

Matei y Matei concluyen en su reciente evaluación que el Espacio: “*Appears as the closure for a large process that implies convergence, Europeanization and administrative dynamics*”<sup>173</sup>.

En su intento de conceptualizar un modelo europeo de la administración pública,

---

<sup>168</sup> Fournier, J. (1998), “Governance and European Integration — Reliable Public Administration”, *SIGMA Papers* nr.23, “Preparing public administrations for the European Administrative Space”, pp.119-135.

<sup>169</sup> Heidbreder, E. G. (2010), “Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration”, EGPA Conference 8-10 September 2010, Toulouse, pág: 2.

<sup>170</sup> Hofmann, H. and Türk, A., (2006), “An introduction to EU administrative governance”, in Hofmann, H., Türk, A. (eds.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited/Inc., pág: 1.

<sup>171</sup> Idem, pág: 1.

<sup>172</sup> Idem, pág: 2.

<sup>173</sup> Matei, A. and Matei, L. (2008), “Globalization and Europeanization. A Projection on a European Model of Public Administration”, *Theoretical and Applied Economics*, Vol. 04(521), pág:46.

los mismo autores <sup>174</sup> proporcionan una visión clara y concisa sobre las características del sistema administrativo europeo, señalando: a) "la falta de una delimitación convenida de competencias y poderes" entre los niveles nacionales y la UE; b) la "fluidez" de la UE, en el sentido de la falta de una visión común sobre la base legítima de una futura Europa; c) "la fragmentación institucional", dado que las competencias legislativas y ejecutivas son ejercidas por las instituciones más europeas, así como por los Estados miembros; d) "la complejidad del proceso político de la UE", una consecuencia del hecho de que la toma de decisión en la UE implica múltiples actores, además de los Estados miembros; entre ellos mencionamos las instituciones de la UE y otras agencias europeas, representantes regionales, autoridades locales y grupos de presión y e) "la sectorización" que muestra una específica lógica para la construcción de la UE, que implica la necesidad de una amplia distinción que debe hacerse entre las cuestiones constitucionales, como las negociaciones de tratados, la reforma institucional, la ampliación y la política habitual de regulación, con carácter distributivo o redistributivo.

Los autores antes mencionados consideran que todas estas características determinan la singularidad y la complejidad de la administración europea, describiendo la administración europea como "a growing process aiming at unanimously accepted as European set of values and standards", siendo por lo tanto más que "a system of European level institutions and structures".<sup>175</sup>

Por otro lado, la dimensión fundamental del espacio se relaciona principalmente con la evolución de los diferentes tipos de autoridad administrativa existentes dentro de este espacio. En conclusión, el Espacio Administrativo Europeo "is a metaphor with practical implications for Member States and embodying, *inter alia*, administrative law

---

<sup>174</sup> Idem, pág:41.

<sup>175</sup> Matei, et al. (2010), "Comparative Studies on the Administrative Convergence revealed by National Strategies of Administrative Reform in South-Eastern European States", pág: 3, disponible en: <http://www.apas.admpubl.snsps.ro/bitstream/handle/2010/275/researchreportBalcannet.pdf?sequence=1>, consultada el 22 de octubre de 2012.

principles as a set of criteria to be applied by candidate countries in their efforts to attain the administrative capacity required for EU Membership”.<sup>176</sup>

La existencia de un Espacio Administrativo Europeo implica que las administraciones públicas nacionales se rigen sobre la base de unos principios comunes de la normativa europea, que los vamos a ver en el siguiente sub-apartado.

### **1.1.1. Los principios de la administración pública europea**

Las reformas administrativas pueden ser complejas, incluyendo cambios como resultado de la pre-adhesión, los procesos de adhesión y la europeización. Hablamos de una transformación de las administraciones públicas nacionales, en consonancia con la evolución de las administraciones del Espacio Administrativo Europeo. El proyecto SIGMA I no.27 trata de identificar las normas que los países candidatos a la Unión Europea tienen que cumplir con el fin de alinear sus administraciones públicas a los principios europeos.

En una vista de resumen, los principios comunes de la normativa europea<sup>177</sup> se reflejan en:

#### 1) reliability and predictability

Estos dos principios sostienen que los órganos administrativos tienen que garantizar el Estado de Derecho. Hay una serie de principios de derecho administrativo y mecanismos de trabajo en favor de la fiabilidad y la previsibilidad, tales como:

- *rule of law* –mecanismo que asume el principio de “administration through law”. El Estado de derecho significa que la administración pública debe cumplir con sus responsabilidades en base a la ley.

- *legal competence*- las autoridades sólo pueden decidir sobre las cuestiones de las que tienen jurisdicción legal.

---

<sup>176</sup> SIGMA (1999), “European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers* no.27, Paris, OECD.

<sup>177</sup> Idem.

- *proportionality*- significa que la acción administrativa debe ser proporcional al fin perseguido por la ley.
- *timeliness* – en la acción de la administración pública apoya firmemente los principios de la fiabilidad y de la previsibilidad.
- *professionalism* y *professional integrity*- en la administración pública claramente refuerzan los conceptos de la fiabilidad y de la previsibilidad.

Como señaló Torma:

“Basically speaking, these two principles mean that the administrative bodies have to be bound by the law and have to ensure the rule of law and the principle of legality when they take their decisions and their actions. Thus, the administration can do exclusively for what it authorization (the principle of competence) has. However, in when it has got authorization, it has to act (the principle of *ex officio* investigation). That is why such an administration is necessarily predictable.”<sup>178</sup>

## 2) openness and transparency

El principio de apertura significa que la administración está disponible para los exámenes externos, mientras que el principio de transparencia permite la realización de los objetivos de control y examen. La aplicación de estos dos principios proporciona la posibilidad de que las personas que están involucradas en el proceso de administración pueden familiarizarse con sus derechos.

Los principios de apertura y transparencia sirven a dos objetivos especiales de la administración pública: por una parte, a la protección del interés público mediante la reducción de la corrupción y de la mala gestión y, por otra parte, sirven a la protección de los derechos individuales, al exigir que las decisiones tienen que ser justificadas racionalmente y ayudando a las personas interesadas a que utilicen su derecho a apelar.

---

<sup>178</sup> Torma, A. (2011), “The European Administrative Space (EAS)”, *European Integration Studies*, Volume 9, Number 1, pág:156.

### 3) accountability

Es esencial para asegurar los valores tales como la eficiencia, eficacia, fiabilidad y previsibilidad de la administración pública y es uno de los instrumentos que muestran que los principios como la norma de la ley, la apertura, la transparencia, la imparcialidad y la igualdad ante la ley sean respetadas.

El campo de la administración de cada autoridad es responsable de sus acciones y omisiones ante las autoridades, los tribunales o el legislador. Por otro lado, podríamos decir que ninguna autoridad administrativa puede extraerse del examen llevado a cabo por los organismos externos. Estos exámenes son muy complejos, y pueden llevarse a cabo respetando las disposiciones del derecho positivo: el estudio de los recursos llevado a cabo por las autoridades superiores, la revisión judicial de las decisiones tomadas, el examen de la Defensoría del Pueblo o el fiscal, o incluso el examen del Parlamento.

### 4) effectiveness and efficacy

La eficiencia representa la relación favorable entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos, mientras que la eficacia es un valor, que se relaciona estrechamente con el principio de eficiencia. La eficiencia se convierte en un valor de dirección que apunta hacia mantener el equilibrio óptimo entre los recursos asignados y los resultados obtenidos, mientras que la eficacia se asegura que la actividad de la administración pública alcanza los objetivos previstos y resuelve los problemas públicos reconocidos por la ley.

Estos principios constituyen la base para una aplicación unitaria de los principios del derecho administrativo en las administraciones nacionales y en la ampliación del espacio administrativo europeo. En este contexto, Matei y Matei señalaron:

“These principles may not function on the basis of a simple knowledge; in turn, they assume a gradual, daily effort for interiorizing the EAS’ principles as inherent to the administration, by means of institutional and legal mechanisms. The European

Administrative Space appears as the closure for a large process that implies convergence, Europeanization and administrative dynamics.”<sup>179</sup>

A nivel micro, la replicación de estos principios en las instituciones de la administración pública es posible a través del desempeño organizacional. Summermatter y Siegel<sup>180</sup>, en 2009, han llevado a cabo una investigación basada en el análisis de 320 artículos, seleccionados en 15 revistas académicas<sup>181</sup> y trataron explícitamente los aspectos teóricos o empíricos del desempeño en el sector público. Ellos clasificaron los términos y conceptos que habían encontrado en categorías, tal como se puede ver en la siguiente tabla:

---

<sup>179</sup> Matei, A. and Matei, L. (2008), *Op. cit.*, pág: 46.

<sup>180</sup> Summermatter, L. y Siegel, J.P. (2009), “Defining Performance in Public Management: Variations over time and space”, Paper for IRSPM XXIII, Copenhagen, 6-8 April, pp. 1-34.

<sup>181</sup> Administration and Society, Australian Journal of Public Administration, Governance, International Journal of Productivity and Performance Management, International Journal of Public Administration, International Public Management Journal, International Review of Administrative Sciences, Journal of Policy Analysis and Management, Journal of Public Admin. Research & Theory, Public Administration, Public Administration and Development, Public Administration Review, Public Management Review, Public Performance and Management Review, The American Review of Public Administration.



<b>Dimension</b>	<b>Subsumed terms and concepts</b>
Input	costs, budgets, expenses, revenue, expenditure, economy, resources
Throughput	process, production process, organizational processes, activities, capacities, operations, volume of work, workload, levels of activity or of proficiency, operating characteristics
Output	results end of the production process; quantity and quality of outputs, services
Outcome	effects, results, impacts, benefits, public value, accomplishments, consequences
Efficiency	relation of —efforts to outputs", the ratio of output to input, technical efficiency, —cost per unit of output", relative efficiency —
Effectiveness	—how well services or programs meet their objectives", —a measure of outcome, illustrating the result or impact of a service, —the extent to which customer requirements are met, —cost-outcome measures
Additional types of ratios	Productivity, —value for money, cost effectiveness, return on investment, —return on taxpayer money, unit or per capita costs
Quality	quality of staff activity, services or outputs, —extent to which the nature of the output and its delivery meet requirements or are suitable to their purpose, —conformance, reliability, on-time delivery.
Requirements	Targets, goals, objectives, standards, timeliness, pledges, benchmarks
Stakeholder-related aspects	—consumer's evaluation of various features or facets of the product or service, based on a recent consumption experience, satisfaction, trust of actors and stakeholders, customer satisfaction
Value and ethical aspects	—equity, transparency, or other democratic values", equity, "equitable distribution of benefits.

Fuente: Summermatter, L. y Siegel, J.P., *Op. cit.*, pág: 6.

Finalmente, cabe precisar que los valores fundamentales de la administración pública que se han mantenido constantes en el tiempo son la capacidad de respuesta y la satisfacción, la integridad y la confianza, la fiabilidad y la confianza. Sobre la base de una reconstrucción de la historia del argumento administrativo, Hood<sup>182</sup> ha identificado

---

<sup>182</sup> Hood, C. (1998), *The Art of the State, Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Clarendon Press.

tres categorías de los valores administrativos centrales,<sup>183</sup> como son: la capacidad de respuesta y la satisfacción, la integridad y la confianza y, por último, la fiabilidad y la confianza.

Además de los principios comunes de la normativa europea identificados por SIGMA, la Unión Europea se rige según los principios de buena administración. El concepto de “derecho a una buena administración” fue reconocido mediante la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>184</sup>, adoptada en diciembre de 2000, en Niza. Entre los derechos mencionados en la Carta también se encontraron el derecho a una buena administración<sup>185</sup> y el derecho a informar al Defensor del Pueblo en el caso de mala administración.<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> Thornhill, C. and Van Dijk, H. (2010), “Public administration theory: Justification for conceptualization”, *Journal of Public Administration*, 45(1.1), pp: 95–110; Toonen, A.J.T. (2007), “Administrative reform analytics”, in Peters, B.G. and Pierre, J., *The SAGE handbook of Public Administration*. SAGE: London.

<sup>184</sup> [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf), consultada el 1 de marzo de 2013.

<sup>185</sup> *Artículo 41.*

“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

-el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

-el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,

- la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

<sup>186</sup> *Artículo 43.* “Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.”

Según el Informe Anual del Defensor del Pueblo publicado en 1995, se habla de una *mala administración* “si una Institución u órgano comunitario incumple los Tratados y los actos comunitarios vinculantes o si no respeta las regulaciones y principios de derecho establecidos por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia”<sup>187</sup>. En el mismo informe, se hace referencia al hecho que la mala administración engloba otras muchas prácticas como, por ejemplo: irregularidades administrativas, omisiones administrativas, abusos de poder, negligencias, procedimientos ilícitos, favoritismos, casos de disfuncionamiento o incompetencia, discriminaciones, retrasos injustificados o falta de información o negativa a facilitar información.

La consagración de estos derechos llevó a la Resolución del Parlamento Europeo, el 6 de septiembre de 2001, de adopción del Código de Buena de Buena Conducta Administrativa<sup>188</sup> dirigido a las instituciones y órganos de la Unión Europea, cuyos contenidos deberán ser respetados por esas administraciones y sus funcionarios en sus relaciones con los ciudadanos. El Código toma en cuenta los principios de Derecho administrativo europeo contenidos en las decisiones del Tribunal de Justicia, inspirándose también en Derechos nacionales.

El Código abarca 27 artículos, incluyendo 24 artículos dedicados a los diferentes principios de buena conducta administrativa. Se tiene la intención de servir como un guía para la interacción entre instituciones y ciudadanos. El artículo 1 incluye una disposición general según la cual “en sus relaciones con el público, las Instituciones y sus funcionarios respetarán los principios establecidos en este Código de buena conducta administrativa”. Los artículos 2 y 3 se refieren al ámbito personal y material de aplicación, introduciendo el hecho que el Código “contiene los principios generales de buena conducta administrativa aplicables a todas las relaciones de las Instituciones y

---

<sup>187</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>, pág: 9, consultada el 1 de marzo de 2013.

<sup>188</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/es/resources/code.faces>, consultada el 1 de marzo de 2013.

sus administraciones con el público, salvo que existan disposiciones específicas para las mismas”.

Según sus características, los principios pueden ser agrupados en tres categorías:

a) Principios generales del derecho administrativo

-*la legitimidad (artículo 4)*- “El funcionario actuará de conformidad con la legislación y aplicará las normas y procedimientos establecidos en la legislación comunitaria. En particular, el funcionario velará por que las decisiones que afecten a los derechos o intereses de los ciudadanos estén basadas en la ley y que su contenido cumpla la legislación”.

-*la ausencia de discriminación (artículo 5)*- “1. Al tramitar las solicitudes del público y al adoptar decisiones, el funcionario garantizará el respeto del principio de igualdad de trato. Los miembros del público que se encuentren en la misma situación serán tratados de una manera similar. 2. De producirse alguna diferencia de trato, el funcionario garantizará que se encuentra justificada por las características pertinentes objetivas del caso en concreto. 3. En particular, el funcionario evitará toda discriminación injustificada entre miembros del público sobre la base de nacionalidad, sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o creencias, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.”

- *la proporcionalidad (artículo 6)*- “1. Al adoptar decisiones, el funcionario garantizará que las medidas adoptadas sean proporcionales al objetivo que se persigue. En particular, el funcionario evitará restringir los derechos de los ciudadanos o imponerles cargas cuando estas restricciones o cargas no sean razonables con respecto al objetivo perseguido. 2. Al adoptar decisiones, el funcionario respetará el justo equilibrio entre los intereses individuales y el interés público general.”

- *la ausencia de abuso de poder (artículo 7)*- “Los poderes se ejercerán únicamente con la finalidad para los que han sido otorgados por las disposiciones pertinentes. En

particular, el funcionario evitará utilizar dichos poderes para objetivos que no posean fundamento legal o que no estén motivados por un interés público”.

- *la imparcialidad e independencia (artículo 8)* – “1. El funcionario será imparcial e independiente. El funcionario se abstendrá de toda acción arbitraria que afecte adversamente a los miembros del público, así como de cualquier trato preferente por cualesquiera motivos. 2. La conducta del funcionario nunca estará guiada por intereses personales, familiares o nacionales, ni por presiones políticas. El funcionario no participará en una decisión en la que él mismo, o un familiar cercano, tenga intereses económicos”.

- *las legítimas expectativas, consistencia y asesoramiento (artículo 10)*- “1. El funcionario será coherente en su propia práctica administrativa, así como con la actuación administrativa de la Institución. El funcionario seguirá las prácticas administrativas normales de la Institución, salvo que existan razones fundadas para apartarse de tales prácticas en un caso individual; este fundamento deberá constar por escrito. 2. El funcionario respetará las legítimas y razonables expectativas que los miembros del público tengan a la luz de la actuación de la Institución en el pasado. 3. Si fuera necesario, el funcionario asesorará al público sobre cómo debe presentarse un asunto que entra dentro de su ámbito de competencia, así como sobre el modo en que se debe actuar mientras se trate ese asunto”.

- *la protección de datos (artículo 21)*- “1. El funcionario que maneje datos personales referentes a un ciudadano respetará la vida privada y la integridad de la persona, de conformidad con las disposiciones del Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2000 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos. 2. En particular, el funcionario evitará el tratamiento de datos personales con fines no justificados o la transmisión de tales datos a personas no autorizadas”.

-*las solicitudes de información (artículo 22)*- “1. El funcionario, cuando sea responsable del asunto de que se trate, facilitará a los miembros del público la información que soliciten. Cuando sea conveniente, el funcionario aconsejará cómo iniciar un

procedimiento administrativo en el ámbito de su competencia. El funcionario velará por que la información que se comunique resulte clara y comprensible. 2. En caso de que una solicitud oral de información sea demasiado complicada o demasiado extensa para ser tratada, el funcionario indicará a la persona afectada que formule su petición por escrito. 3. En caso de que, por su confidencialidad, un funcionario no pudiera revelar la información solicitada, de conformidad con el Artículo 18 del presente Código, indicará a la persona afectada los motivos por los que no puede comunicar la información. 4. En caso de solicitudes de información sobre cuestiones de las que no sea responsable, el funcionario dirigirá a la persona que presente la solicitud a la persona competente, indicándole su nombre y número de teléfono. En caso de solicitudes de información que afecten a otra Institución u organismo comunitario, el funcionario dirigirá al peticionario a dicha Institución u organismo. 5. En su caso, el funcionario, dependiendo del tema de la solicitud, dirigirá a la persona que trata de obtener la información al servicio de la Institución competente para facilitar información al público”.

*-las solicitudes de acceso público a documentos (artículo 23)-* “1. El funcionario tratará las solicitudes de acceso a documentos de la Institución de conformidad con las normas aprobadas por la Institución y de los principios y límites generales establecidos en el Reglamento (CE) n° 1049/2001. 2. Si el funcionario no puede satisfacer una petición oral de acceso a documentos, indicará al ciudadano que la formule por escrito.”

#### b) Principios del procedimiento administrativo

*- la objetividad (artículo 9) –* “Al adoptar decisiones, el funcionario tendrá en cuenta los factores relevantes y otorgará a cada uno de los mismos su propia importancia en la decisión, excluyendo de su consideración todo elemento irrelevante”.

*- la justicia (artículo 11)-* “El funcionario actuará de manera imparcial, justa y razonable”.

*- la respuesta a cartas en la lengua del ciudadano (artículo 13)-* “El funcionario garantizará que todo ciudadano de la Unión o cualquier miembro del público que se dirija por escrito a la Institución en una de las lenguas del Tratado reciba una respuesta

en esa misma lengua. Esta disposición se aplicará, en la medida de lo posible, a las personas jurídicas tales como las asociaciones (ONG) y las empresas”.

- *el acuse de recibo e indicación del funcionario competente (artículo 14)*- “1. Toda carta o reclamación dirigida a la Institución será objeto de un acuse de recibo en el plazo de dos semanas, excepto en el caso de que en ese período pudiera enviarse una contestación pertinente. 2. La contestación o el acuse de recibo indicarán el nombre y el número de teléfono del funcionario que se esté ocupando del asunto, así como del servicio al que dicho funcionario pertenece. 3. No será necesario enviar un acuse de recibo o una respuesta en aquellos casos en los que las cartas o reclamaciones resulten impertinentes por su número excesivo o su carácter repetitivo o absurdo”.

- *el derecho a ser oído y a hacer observaciones (artículo 16)*- “1. En aquellos casos que incumban a los derechos o intereses de ciudadanos, el funcionario garantizará que en todas las fases del proceso de toma de decisiones, se respeten los derechos a la defensa. 2. Todo miembro del público tendrá derecho, en aquellos casos en los que deba adoptarse una decisión que afecte a sus derechos o intereses, a presentar comentarios por escrito y, en caso necesario, a presentar observaciones orales, con anterioridad a la adopción de la decisión”.

-*el plazo razonable de adopción de decisiones (artículo 17)*- “1. El funcionario garantizará que una decisión sobre toda solicitud o reclamación dirigida a la Institución se adopte en un plazo razonable, sin demora y, en cualquier caso, antes de transcurrido un período de dos meses a partir de la fecha de recepción. Esta misma norma se aplicará a la respuesta a cartas de miembros del público y a las respuestas a notas administrativas que el funcionario haya enviado a sus superiores solicitando instrucciones relativas a las decisiones que se han de tomar. 2. En caso de que una solicitud o reclamación dirigida a la Institución no pueda, por la complejidad de los asuntos que plantee, decidirse dentro del plazo arriba mencionado, el funcionario informará al autor de la misma a la mayor brevedad posible. En este caso, deberá notificarse al autor de la solicitud o reclamación una decisión definitiva en el plazo más breve posible”.

*-deber de indicar los motivos de las decisiones (artículo 18)-* “1. Toda decisión de la Institución que pueda afectar adversamente a los derechos o intereses de una persona privada deberá indicar los motivos en los que está basada, exponiendo claramente los hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la decisión. 2. El funcionario evitará adoptar decisiones basadas en motivos breves o vagos o que no contengan un razonamiento individual. 3. En el caso que, debido al gran número de personas afectadas por decisiones similares, no resultara posible comunicar detalladamente los motivos de la decisión, procediéndose por lo tanto a respuestas de tipo normalizado, el funcionario, en una fase subsiguiente, facilitará al ciudadano que expresamente lo solicite un razonamiento individual”.

*-la indicación de las posibilidades de apelación (artículo 19) –*“1. Una decisión de la Institución que pueda afectar adversamente a los derechos e intereses de una persona particular contendrá una indicación de las posibilidades de apelación existentes con respecto a tal decisión. En particular, indicará la naturaleza de tales recursos, los organismos ante los que pueden ejercerse, así como los plazos en los que deben ejercerse. 2. En particular, las decisiones remitirán a la posibilidad de recursos judiciales y reclamaciones al Defensor del Pueblo en las condiciones previstas en los Artículos 230 y 195, respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

*-la notificación de la decisión (artículo 20)-* “1. El funcionario garantizará que las decisiones que afecten a los derechos o intereses de personas individuales se notifiquen por escrito, tan pronto como se haya adoptado la decisión, a la persona o personas afectadas. 2. El funcionario se abstendrá de comunicar la decisión a otras fuentes antes de que la persona o personas afectadas hayan sido informadas.”

c) Normas no jurídicas relacionadas con la ética en el servicio

*- la cortesía (artículo 12)-* “1. El funcionario será diligente, correcto, cortés y accesible en sus relaciones con el público. Al responder a la correspondencia, llamadas telefónicas y correo electrónico, el funcionario tratará en la mayor medida posible de ser servicial y responderá a las preguntas que se le plantean de la manera lo más completa y exacta posible. 2. En caso de que el funcionario no sea competente para el asunto de que



se trate, dirigirá al ciudadano al funcionario adecuado. 3. De producirse un error que afecte negativamente a los derechos o intereses de un miembro del público, el funcionario presentará sus excusas, tratará de corregir los efectos negativos resultantes de su error de la forma más rápida posible e informará al interesado de las posibilidades de recurso de conformidad con el Artículo 19 del presente Código.”

*-la obligación de remisión al servicio competente de la Institución (artículo 15)-* “1. En caso de que una carta o reclamación a una Institución se dirijan o transmitan a una Dirección General, a una Dirección o a una Unidad que no sean competentes para tratarla, sus servicios garantizarán que el expediente en cuestión se remita sin demora al servicio competente de la Institución. 2. El servicio que originariamente recibió la carta o la reclamación notificará al autor de esta remisión e indicará el nombre y el número de teléfono del funcionario al que se ha transmitido el expediente. 3. El funcionario indicará al público o a las asociaciones los errores u omisiones que pudieran encontrarse en los documentos y les brindará la posibilidad de corregirlos”.

*-el mantenimiento de archivos adecuados (artículo 24) –* “Los departamentos de la Institución mantendrán los adecuados archivos de su correspondencia de entrada y salida, de los documentos que reciban y de las medidas que adopten”.

*-el acceso público al Código (artículo 25)-* “1. La Institución adoptará medidas eficaces para informar al público de sus derechos en virtud del presente Código. Cuando sea posible, hará accesible el texto en versión electrónica, publicándolo en la portada de su sitio Internet. 2. La Comisión, en nombre de todas las instituciones, publicará y distribuirá el Código entre los ciudadanos en forma de folleto”.

Finalmente, el artículo 26 recuerda la posibilidad de utilizar otras vías de reclamación para hacer efectivo el derecho a una buena administración y el artículo 27 se refiere a la revisión del Código tras dos años de experiencia.

Una vez definidos el Espacio Administrativo Europeo, los principios europeos y los principios de buena administración, y tal como hemos mencionado en la introducción de la tesis, nos interesa el impacto de la europeización en las instituciones, el siguiente apartado trata de definir el impacto del mismo proceso en la administración pública.

## 1.2. La europeización de la administración pública

La europeización de la administración pública representa el resultado de interacciones sistémicas de las políticas europeas, encaminadas a reformar y desarrollar el sector público. Influida por el proceso de integración europea, el proceso de europeización de la administración pública influye en el desarrollo general del sector público.<sup>189</sup>

En el mismo trabajo, los autores consideran que el proceso de europeización de la administración pública se lleva a cabo mediante un proceso estructurado en tres niveles:

- *el nivel europeo*, se refiere al desarrollo de un sistema diferente de gobernanza, un conjunto de estructuras y procesos que interactúan;
- *el nivel nacional*, incluye las administraciones nacionales, sujetas a un proceso de transformación, con velocidades e intensidades diferentes en relación con su propia historia y tradiciones;
- *el nivel regional*, su contenido es determinado, por un lado, por las trayectorias diferentes de desarrollo social, económico, cultural en las diversas regiones, y por otro lado, por las políticas europeas de desarrollo regional.<sup>190</sup>

El marco necesario para el análisis de la europeización de la administración pública es proporcionado por Cowles, Caporaso y Risse, que perciben la europeización como:

“...emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political legal and social institutions associated with

---

<sup>189</sup> Matei, L. and Matei, A. (2010), “The Economic and Social Impact of Public Administration Europeanization”, *MPRA Munich Personal RePEc Archive Paper 24267*, pág: 2, disponible en <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/24267/>, consultada el 20 de febrero de 2012.

<sup>190</sup> Idem, pág: 8.

political problem solving that formalizes interactions among the actors and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules".<sup>191</sup>

El proceso de europeización afecta los cambios en la administración nacional de muchas maneras<sup>192</sup> y puede establecerse una distinción entre las dimensiones formales e informales, y también entre los mecanismos directos e indirectos, mediante la promoción de los ajustes administrativos nacionales<sup>193</sup>. Siguiendo esta idea, cabe precisar que las administraciones nacionales se han adaptado a la nueva "dimensión europea" de forma diferenciada, y como consecuencia, el resultado del proceso de europeización sería la divergencia administrativa y no la convergencia.<sup>194</sup>

Según Harmsen, la hipótesis de la convergencia administrativa se ha apoyado en dos premisas importantes. *En primer lugar*, la premisa de la socialización: a) los funcionarios públicos nacionales interactúan dentro de las instituciones de la UE y por lo tanto adoptan los "valores europeos"; b) cuando los mismos funcionarios públicos regresan a sus países difunden los valores europeos dentro de sus organizaciones; y c) a consecuencia de esta difusión de valores comunes se crea una nueva cultura administrativa que guía un proceso en el cual se desarrollan estructuras y procesos administrativos similares o convergentes en cada país miembro. *En segundo lugar*, la premisa de la optimización: los estados miembros enfrentan numerosos problemas comunes como consecuencia del surgimiento de una nueva dimensión europea<sup>195</sup>.

Aun así, aunque la idea de la convergencia administrativa es lógica, algunos autores no están de acuerdo con esta visión. Por ejemplo, Dimitrakopoulos y Passas

---

<sup>191</sup> Cowles, et al. (2001), *Op. cit.*, pág: 3.

<sup>192</sup> Bulmer, S. and Bursch, M. (1998), "Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union", *Public Administration*, 76(4): 601-628.

<sup>193</sup> Page, E. and Wouters, L. (1995), *Op. cit.*, pág: 203.

<sup>194</sup> Dussauge Laguna, M.I., (2005), "El Proceso de Integración Europea y sus efectos en las administraciones públicas nacionales: ¿Hacia la convergencia administrativa?", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 2, abril-junio, México, pág: 294.

<sup>195</sup> Harmsen, R. (1999), *Op. cit.*, pág: 84.

sostienen que “despite the significant formal and functional pressures exercised upon domestic administrations by the process of European integration, there is no convergence”<sup>196</sup>. Siguiendo la misma lógica, Olsen, en su trabajo ““Towards a European Administrative Space?” afirma lo siguiente: “However, diversity and specific national features still characterize public administration, as the part of the political-administrative system most strongly influenced by specific national traditions. There have been change but not harmonization and convergence.”<sup>197</sup> En el mismo trabajo, Olsen argumenta de nuevo que no hay una convergencia administrativa:

”Empirical studies by social scientists by and large report little structural convergence. They observe a significant and persistent shift of domestic attention, patterns of interaction and allocation of administrative resources to European-level institutions. They also find convergence in policies. Yet, the main finding is (although again with many nuances) that no new harmonized and unified European administrative system has emerged; no significant domestic convergence towards a common model has occurred; and no single prescription, in functional or normative terms, has achieved hegemony. Governments and administrative systems have differentially adapted to European pressures on their own terms”<sup>198</sup>

En consecuencia, las administraciones nacionales cambian, pero de forma diferente. Por tanto, podríamos decir que las consecuencias de la europeización sobre las administraciones nacionales se parecen más a la divergencia administrativa que a la convergencia. Obviamente, la pregunta lógica sería: ¿por qué las administraciones nacionales se han adaptado a la nueva dimensión europea de forma diferenciada? Y la respuesta sería la siguiente: las administraciones públicas de los distintos países no son parecidas entre sí desde el principio; por lo tanto, presentar una clara convergencia en materia administrativa, sería complicado. “Por lo tanto, el proceso general de

---

<sup>196</sup> Dimitrakopoulos, G.D. and Passas, A. G. (2003), “International Organizations and Domestic Administrative Reform” in (eds) Peters Guy B. and Pierre Jon “*Handbook of Public Administration*”, London: Sage Publications, pág: 440.

<sup>197</sup> Olsen, J. P. (2002), *Op. cit.*, pág: 9.

<sup>198</sup> Olsen, J. P. (2002), *Op. cit.*, pág: 10.

"europeización" de las administraciones nacionales ha estado condicionado por el universo administrativo que ya existía dentro de cada uno de los países de la región."<sup>199</sup>

Demmke<sup>200</sup> considera que la teoría de la europeización de la administración pública representa un interés importante. Analizando el impacto en las administraciones públicas nacionales, el autor sostiene que los campos auxiliares de la europeización son los siguientes: a) la europeización de las administraciones nacionales, mediante la implementación y la aplicación de la legislación europea; b) la europeización de la administración pública, a través de negociación, toma de decisiones y proceso de implementación a nivel europeo y nacional; c) la europeización de las administraciones nacionales y del servicio público, mediante la cooperación administrativa y d) la europeización de la legislación de los servicios públicos y de las políticas de personal nacional, a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y por la construcción de redes.

Page y Wouters afirman por su parte que el proceso de europeización no trae necesariamente cambios en las administraciones nacionales:

“National administrations are becoming “Europeanized” in the sense that the decisions of the EC, as well as the people who make them, are increasingly becoming part of national decision making processes, but there is no strong reason to believe that this ‘Europeanization’ necessarily brings with any substantial change in the national administrative structures of member states.”<sup>201</sup>

De acuerdo con Hanf y Soetendorp: “there seems to have been no radical shift or change in the way things were done before and after EU membership. That is to say, the governmental adjustments were made in an incremental way, building upon traditions and arrangements that were already in place.”<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> Dussauge Laguna, M.I., *Op. cit.*, pág: 305.

<sup>200</sup> Demmke, C. (2004), *European Civil Service between Tradition and Reform*, Maastricht: European Institute of Public Administration.

<sup>201</sup> Page, E. and Wouters. L. (1995), *Op. cit.*, pág: 203.

<sup>202</sup> Hanf, K. and Soetendorp, B. (1998), “Conclusion: The Nature of National Adaptation to European Integration” in Hanf, K. and Soetendorp, B. (eds.) *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, London: Longman, pág: 186.

Siguiendo esa logica, Harmsen argumenta que: “national administrations are not coming to resemble one another, nor are they coming to resemble a sort of synthetic EU prototype. The administrations of the member states have, for the most part, retained their distinctive structures and operating procedures”.<sup>203</sup>

De acuerdo con Mauricio Dussauge Laguna, existen tres actores institucionales<sup>204</sup> que han impulsado el proceso de europeización de las administraciones nacionales:

-*En primer lugar*, la Comisión Europea ha asumido un papel muy activo como institución "emprendedora de políticas". Ha tratado de impulsar ciertos modelos, "mejores prácticas" y soluciones administrativas para su aplicación en todos los países miembros de la UE y también en los países candidatos. Junto con el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, ha desarrollado el acervo comunitario que comprende la base común de derechos y obligaciones que vincula al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea. El acervo está en evolución constante y engloba: el contenido, los principios y los objetivos políticos de los Tratados; la legislación adoptada en aplicación de los Tratados y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión; los actos en materia de Política Exterior y de Seguridad Común; los actos acordados en materia de Justicia y Asuntos de Interior y los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad y los celebrados por los Estados miembros entre sí en el ámbito de las actividades de la Unión. Los países candidatos deben aceptarlo antes de adherirse a la Unión y las exenciones al mismo son escasas y de alcance limitado. Para integrarse en la Unión, los países candidatos deben transponer el acervo en sus legislaciones nacionales y aplicarlo desde el momento de su adhesión efectiva.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Harmsen, R. (1999), “The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands”, *Governance*, Vol. 12, No. 1, pág: 82.

<sup>204</sup> Dussauge Laguna, M.I., *Op. cit.*, pág: 298-299.

<sup>205</sup> Datos extraídos de la página web:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/community\\_acquis\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/community_acquis_es.htm), consultada el 2 de marzo de 2013.

-*En segundo lugar*, la Corte Europea de Justicia ha sido otro actor de relevancia, teniendo en cuenta que las consecuencias de sus decisiones son muy importantes para los aparatos administrativos de la región. La Corte ha establecido por un lado, los principios de supremacía del derecho comunitario que condicionan la actividad de las administraciones públicas nacionales y por otro lado, ha definido un conjunto de principios legales, tales como la confiabilidad, la predictibilidad y la transparencia, que deben ser respetados por todas las organizaciones públicas de la región y que constituyen la base del Espacio Administrativo Europeo. La Corte Europea de Justicia también ha modificado las regulaciones internas de las administraciones públicas nacionales con la interpretación que realiza de los artículos de los tratados comunitarios.

-*En tercer lugar*, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha intervenido recientemente en el proceso de europeización mediante la creación del programa de fortalecimiento institucional SIGMA, que hemos visto en el primer apartado de este capítulo.

El mismo autor antes mencionado, ha señalado también tres fuerzas<sup>206</sup> impulsoras de la europeización de la administración pública:

- *La primera fuerza* se refiere a la socialización de los funcionarios públicos nacionales en los diversos foros comunitarios. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo y las demás instituciones comunitarias en Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo han sido importantes plataformas para el desarrollo de lo que podría llamarse una cultura administrativa europea. Dado que numerosos funcionarios desarrollan parte de sus actividades profesionales en estos lugares y muchos otros son asignados temporalmente para trabajar en las instituciones comunitarias por algunos años, es muy probable que los funcionarios públicos de las administraciones nacionales

---

<sup>206</sup> Idem, pág: 299-301.

comiencen a adoptar ciertos patrones de comportamiento, actitudes e ideas sobre la gestión y las políticas públicas, que ya no son nacionales sino europeas.

-*La segunda fuerza* se refiere a la relación de trabajo que mantienen la Comisión Europea, que tiene autoridad para diseñar nuevas políticas, regulaciones y directivas para toda la UE y las administraciones públicas nacionales, que son responsables de implementar y vigilar el cumplimiento de dichas políticas y regulaciones.

-*La tercera fuerza* se refiere a la internacionalización del proceso de elaboración de políticas públicas. Dicha internacionalización ha significado que numerosos procesos de *policy-making* se han trasladado desde los espacios nacionales al escenario europeo comunitario. Esta internacionalización ha implicado un cambio en la naturaleza de las políticas públicas, lo que significa que lo que antes eran políticas nacionales (política monetaria, política ambiental) ahora tienen que ser analizadas y discutidas con referencia a los términos y estándares comunitarios, o incluso tienen que ser discutidas en colaboración con otras instituciones y funcionarios europeos.

Una vez vistas las características del proceso de europeización en la administración pública, en el siguiente sub-apartado vamos a analizar la influencia del mismo proceso en la reforma administrativa.

### **1.2.1. La europeización y la reforma de la administración pública**

La relación entre la europeización y la reforma administrativa se puede explicar como una forma de cambio institucional, lo que implica un proceso de adaptación de la administración como respuesta a una demanda externa. Una discrepancia entre los requerimientos de la UE y la estructura interna, inicia un proceso de cambio y los resultados de este proceso están determinados por la tradición administrativa existente<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> Knill, C. and Lenschow, A. (1998), "Change as appropriate adaptation: adjustment to European environmental policy in Britain and Germany", *European Integration Online Papers*, 2(1). available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-001a.htm>, consultada el 26 de febrero de 2012.



La reforma de la administración pública tiene por objeto mejorar la calidad de las decisiones ejecutivas del gobierno. Una primera aproximación para definir lo que es la reforma de la gestión pública es “*public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better*”.<sup>208</sup>

De acuerdo con Dimitrakopoulos y Passas, la adhesión a la UE supone una serie de retos para las administraciones nacionales:

“First, virtually all sections of the domestic *central* government apparatus are involved in the management of EU-related business. Second, *sub-national authorities* are increasingly involved in the conduct of EU-related business. Third, in *procedural terms* the nature of ‘EU business’ differs radically from traditional international affairs in that it transcends the boundaries between ministerial domains. Indeed, it permeates and affects almost every aspect of the state’s operation. Fourth, in *substantive terms*, the ‘product’ of this process is legally binding and supersedes domestic legislation thus significantly affecting the operational capacity of the state and its agents. Furthermore, this product (EU policies) is frequently premised on policy ideas, public philosophies and frames of reference that differ significantly from those that prevail in the domestic arena.”<sup>209</sup>

Siguiendo esa idea, los mismos autores proporcionan un resumen de las teorías de la reforma administrativa:

- “1. The pace of reform is slow (that is, incremental change prevails)
2. The direction of reform remains path-dependent (that is, national administrations evolve along the lines of previously established patterns) and

---

<sup>208</sup> Pollit, C. and Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>209</sup> Dimitrakopoulos, G.D. and Passas, A. G., *Op. cit.*, pág: 441.

3. *Learning* is the mechanism that drives this process whereby member states come to identify the type of pressure that they face, but they then go on to respond” *individually*.<sup>210</sup>

El concepto de europeización puede ser entendido como una interacción entre las instituciones y las políticas de la UE y las instituciones nacionales. Una manera de explicar esta interacción es tomar la europeización como forma de gobierno que afecta a diferentes niveles de la política decisiones en el espacio administrativo europeo.<sup>211</sup> La europeización puede ser conceptualizada como la institucionalización<sup>212</sup>, donde la respuesta de los Estados miembros a las presiones de adaptación implica una redistribución de recursos entre los actores políticos nacionales y las instituciones y un proceso de socialización, que depende del poder de oposición de los actores y el apoyo del marco institucional existente.

Peters<sup>213</sup> y Page<sup>214</sup> discuten la relación entre el proceso de europeización y la tendencia general de la administración de transitar el modelo tradicional de gobierno hacia el nuevo modelo de gobernanza, que es percibida como una alternativa al concepto jerárquico del gobierno.

La mayoría de los estudios sobre la forma en que el proceso de europeización afecta a las instituciones nacionales y a los planteamientos políticos adoptan una perspectiva institucionalista. Una definición clara de la europeización es presentada por

---

<sup>210</sup> Dimitrakopoulos, G.D. and Passas, A. G., *Op. cit.*, pág: 442.

<sup>211</sup> Bache, I. (2003), “Europeanization: a governance approach,” Paper presented at the EUSA 8th International Conference (Nashville). Available at [http://aei.pitt.edu/554/02/Bache\\_EUSA.doc](http://aei.pitt.edu/554/02/Bache_EUSA.doc), consultada el 3 de abril de 2012; Guilani, M. (2003), “Europeanization in comparative perspective: institutional fit and national adaptation”, in K. Featherstone & C. M. Radaelli (Eds) *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press).

<sup>212</sup> Radaelli, C. (2004), *Op. cit.*

<sup>213</sup> Peters, B.G. (1997), *The future of governing: four emerging models*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas.

<sup>214</sup> Page, E.C. (1998), “*The Impact of the European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note*”, in *Public Administration* 76, pp. 803 – 809.

Wessels, Maurer y Mittag: "...incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making".<sup>215</sup>

Los estudios relevantes insisten en que el proceso de europeización se construye sobre la base de un marco institucional sistemático que permite un análisis de la oportunidad de las estructuras administrativas y políticas de la Unión Europea.<sup>216</sup>

A continuación proporcionamos un cuadro de resumen con las principales ideas sobre la reforma administrativa desde las tres perspectivas institucionalistas: de la elección racional, sociológica e histórica.

### Enfoques teóricos y reformas administrativas

Perspectivas teóricas	Principales ideas	Autores relacionados
Institucionalismo de la elección racional	-Las reformas son producto de intereses y cálculos racionales de los políticos  -Las reformas ocurren porque los políticos buscan construir "compromisos creíbles"	Geddes <sup>217</sup>  Majone <sup>218</sup> , Gilardi <sup>219</sup>
Institucionalismo sociológico	-Las reformas son resultado de la combinación de fuerzas internacionales, instituciones nacionales y el papel de los actores	Christensen y Lægreid <sup>220</sup>

<sup>215</sup> Wessels, W., Maurer, A. and Mittag, J. (2003), "Fifteen into one? The European Union and its member states", Manchester University Press, Manchester, U.K.

<sup>216</sup> Kaeding, M., (2004), "National administrative structures to transpose EU directives. Convergence to a common institutional model?", pág: 8, Politicologenetmaal, 27-28 May, Antwerp, Belgium.

<sup>217</sup> Geddes, B. (1991), "A Game Theoretic Model of Reform in Latin America", *American Political Science Review*, 85, pp. 371-392.

<sup>218</sup> Majone, G. (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, 17, pp. 139-167.

<sup>219</sup> Gilardi, F. (2002), "Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, 9, pp. 873-893.

<sup>220</sup> Christensen, T. and Lægreid, P. (eds.) (2001), *New Public Management*, Aldershot, Ashgate.

	políticos  -Las reformas son producto de un proceso decisional	March y Olsen <sup>221</sup>
Institucionalismo histórico	Las reformas se encuentran constreñidas por tradiciones, instituciones y/o <i>veto points</i>	Knill <sup>222</sup> , Pollitt y Bouckaert <sup>223</sup>

Fuente: Adaptado según Dussauge Laguna, M. (2009), “La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, Número 2, II semestre, pág: 453.

Para poder observar la influencia del proceso de europeización en las estructuras domésticas, a continuación analizaremos los posibles resultados y los mecanismos de la europeización.

### 1.3. Los mecanismos de la Europeización

Con el fin de medir los cambios causados por el proceso de europeización, Radaelli<sup>224</sup> encontró cuatro resultados posibles, a través de los cuales, diferentes mecanismos de la Europeización pueden influir en el cambio de las políticas: *inertia*, *absorption*, *transformation* y *retrenchment*. Por otro lado, Börzel y Risse<sup>225</sup> han realizado una tipología de los efectos de la europeización, centrándose en el impacto de la Unión Europea en los Estados miembros y han encontrado solo tres resultados posibles: *absorption*, *accommodation* y *transformation*.

<sup>221</sup> March, J. and Olsen, J. P. (1983), “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government”, *American Political Science Review*, 77, pp. 281-296.

<sup>222</sup> Knill, C. (1999), “Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies”, *Journal of Public Policy*, 19, pp. 113-139.

<sup>223</sup> Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform*, 2a ed., Oxford, Oxford University Press.

<sup>224</sup> Radaelli, C. M (2003), *Op. cit.*, pág: 37.

<sup>225</sup> Börzel, T. A. and Risse, T. (2000), “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, N°15, pág: 10.

- *Inertia*-se caracteriza por la falta de cambio, ya sea debido a un desajuste entre la Unión Europea y las políticas internas o por la transposición de las directivas se están retrasando. Esto significa que los Estados miembros no tratan de cumplir con los requisitos de la UE. Puede ser demasiado difícil para el Estado miembro ajustarse a las demandas de la UE con el fin de cumplir con los requisitos, o los actores nacionales y las instituciones no desean incorporar los requisitos UE en la lógica de las operaciones nacionales.

-*Absorption*- se produce cuando los Estados miembros son capaces de introducir la políticas y las ideas europeas y de reestructurar sus instituciones sin cambiar sustancialmente a los existentes. Los cambios que se producen son de poca significación, y se mantiene la política del Estado miembro, y hay cambios o modificaciones solo en las estructuras no esenciales, debido al proceso de europeización.

- *Transformation* - es un cambio paradigmático y no sucede en una situación de desajuste entre las estructuras nacionales y europeas. La transformación implica que hay cambios considerables en las políticas actuales y en las estructuras institucionales, debido al mismo proceso de europeización.

- *Retrenchment* -se define como un efecto paradójico de la europeización, es decir, cuando las políticas nacionales cada vez son menos europeas de lo que eran antes. Este resultado negativo de la europeización se debe a las coaliciones nacionales que se oponen a la reforma bajo las presiones de la UE.

-*Accommodation*- conlleva un grado moderado de cambio, requiere la adaptación por parte de los Estados miembros, de los procesos, instituciones y políticas.

Con el fin de determinar un posible resultado de transformación del proceso de europeización, Radaelli<sup>226</sup> presenta los cuatro aspectos de análisis:

---

<sup>226</sup> Radaelli, C. (2003), *Op. cit.*, pág: 39-40.

1. *Interaction*- En términos de análisis empírico de la UEM como europeización, se podría pensar en las interacciones entre core executive y los otros actores. Una forma de detectar la transformación es que ver cómo las instituciones llegan o no llegan a ser más fuerte en las relaciones con otras instituciones en el marco de sus interacciones.

2. *Robustness*- El segundo proceso gira en torno a la cuestión de en qué medida la europeización ha dado lugar a la *institutional robustness* de las instituciones nacionales. En términos de análisis empírico, si el primer proceso se refiere a la interacción entre la institución y su entorno, el segundo proceso conduce a la investigación dentro de la propia institución.

3. *Equilibration*- Las instituciones se desarrollan a través del equilibrio cuando se enfrentan a una crisis que no encaja con ninguno de los repertorios habituales de acción. Este proceso tiene una limitación, ya que cuesta el tema del desarrollo en términos de estímulos y respuestas.

4. *Discourse*- Es fundamental en dar forma a las nuevas normas, valores y prácticas, y también en las producciones de legitimidad.

Según Schmidt, el proceso de europeización consta en tres pasos analíticos, incluyendo la presión, los factores de mediación y los resultados, como se ilustra en el siguiente cuadro. Tal como se puede ver, la europeización depende de la respuesta de los factores internos de mediación, mientras que el grado de europeización de los Estados Miembros depende del tipo de resultado del proceso. Todas las presiones pueden conducir a todos los tipos de resultados, dependiendo del ámbito doméstico.

Adjustment pressures from Europeanization		Factors mediating impact of Europeanization pressure	Potential Outcomes	
Economic	}	Economic vulnerability	}	Inertia
Institutional		Political institutional Capacity		Absorption
Ideational		Policy legacies Policy preferences Discourses		Transformation

Fuente: Schmidt, V.A, *Op. cit.*, pág: 908.

El impacto de la UE sobre las instituciones nacionales ha sido complejo y según Kassim<sup>227</sup> esto se debe a tres factores: primero, el efecto de la UE sobre las instituciones nacionales no ha sido uniforme y su impacto diferencial puede explicarse en términos de factores tanto en la UE como a nivel nacional; segundo, la importancia del contexto nacional (las diferencias nacionales son evidentes tanto en el impacto de la UE sobre las instituciones de los Estados miembros y en la interacción de las instituciones con la UE) y tercero, las relaciones entre la UE y las instituciones de los Estados miembros es una interacción de dos vías.

Según Robert Ladrech, la europeización y el cambio doméstico representan un área importante de estudio por las siguientes razones:

<sup>227</sup> Kassim, H. (2005), "The Europeanization of Member States Institutions", chapter 13 in Bulmer, Simon & Christian Lequesne (eds.): *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, pág: 279-312.

“First, while the focus of integration studies has traditionally been oriented to the development of supranational structures and their policy competence, what one might term a ‘bottom-up’ view involving member states motivations and actions, the medium to long-term effect of integration upon member states reveals another dimension of the integration process, that is, the connection between supranational and national dynamics of change. Second, by ‘un-packing’ a member state into the three dimensions of polity, policy and politics, one may acquire a more insightful understanding of issues related to policy compliance and the success or failure of an intended EU policy. This is because the integration process itself may have contributed to the reshaping of various administrative organs of a member state, with potential consequences for policy implementation, a strategic consideration for policy makers as well as policy analysts. Third, (...) the impact of the EU on its member states, a ‘top-down’ perspective characterizing the direction of causality, is also intimately bound up with the ‘bottom-up’ dynamic of member states actions and strategies in EU decision-and policy-making. This leads to the conclusions that in order to understand the means and motives of particular actors in the European integration process itself, having a more in-depth account of this reflexive or interactive relationship between the EU policy and its member states is crucial. Fourth, understanding how domestic change may be brought about as a consequence of EU policy output develops a further insight into the evolution of the European nation-state, explains the variation in response to EU influence, and, as a sub-set of this perspective, how post-communist state development is influenced by the EU. Lastly, normative concerns are raised by the Europeanization phenomenon, namely in the area of democratic accountability as well as the uncertainty of continuing elite control of the integration process due to political mobilization around tu EU issues or the EU itself.”<sup>228</sup>

Radaelli ha expresado diferentes opiniones sobre ciertos mecanismos de Europeización, que básicamente se pueden dividir en dos tipos: verticales y horizontales.

---

<sup>228</sup> Ladrech, R. (2010), *Europeanization and national politics*, Palgrave Macmillan, London, pág: 2-3.



“'Vertical' mechanisms seem to demarcate clearly the EU level (where policy is defined) and the domestic level, where policy has to be metabolized. By contrast, 'horizontal' mechanisms look at Europeanization as a process where there is no pressure to conform to EU policy models. Instead, 'horizontal' mechanisms involve different forms of adjustment to Europe based on the market or on patterns of socialization (...)... More precisely, the 'vertical' mechanisms are based on adaptational pressure; the 'horizontal' mechanisms involve regulatory competition and different forms of framing”.<sup>229</sup>

Los mecanismos verticales de la europeización se basan frecuentemente en la presión de adaptación obligando a los Estados miembros para adaptarse y para cumplir con las políticas de la Unión Europea.<sup>230</sup> Tienen lugar cuando un cierto modelo de la UE se prescribe y, por tanto, los Estados miembros han de aplicar ese modelo a sus instituciones y a sus ámbitos de actuación. Un ejemplo sería la política monetaria. Los mecanismos horizontales de la europeización no ejercen una presión directa de adaptación a los Estados miembros, y a esta categoría pertenece la política social.

Simon J. Bulmer and Claudio M. Radaelli han identificado tres modos de gobernanza europea que conectan con diferentes tipos de políticas para producir los mecanismos verticales y horizontales de europeización, tal como se puede ver en el siguiente cuadro:

---

<sup>229</sup> Featherstone, K. and Radaelli, C. M. (eds.) (2003), *Op. cit.*, pág: 41.

<sup>230</sup> Featherstone, K. and Radaelli, C. M. (eds.) (2003), *Op. cit.*, pág: 41.

MODE OF GOVERNANCE	TYPE OF POLICY	ANALYTICAL CORE	MAIN MECHANISM
Negotiation	Any of those below	Formation of EU policy	Vertical (uploading)
Hierarchy	Positive integration	Market-correcting rules; EU policy templates	Vertical (downloading)
Hierarchy	Negative integration	Market-making rules; absence of policy templates	Horizontal
Facilitated coordination	Coordination	Soft law, OMC, policy exchange	Horizontal

Fuente: Bulmer, S. J. and Radaelli, C. M. (2004), “Queen’s Papers on Europeanisation”, *The Europeanisation of National Policy*, No 1/2004, pág: 8.

Por otro lado, Schmidt<sup>231</sup> ha señalado cuatro mecanismos sobre las presiones de ajuste de la UE a nivel nacional. El primero implica *a large degree of coercion*, “where the pressures for convergence are high since member-states must comply in all ways to the EU model”<sup>232</sup>, pero normalmente sólo se encuentra en la política de la Unión Monetaria. El segundo requiere *a lower degree of coercion or adaptation*, “where member-states have some lee-way in the implementation of the EU model and some divergence in regulatory regime is allowed”<sup>233</sup> y pertenece a ciertas políticas. El tercer mecanismo se puede encontrar cuando decisiones de la UE sugieren algunas normas, dejando a los Estados miembros la libertad para decidir, y este es *mimesis*, “where member-states can choose to follow the EU example, whether closely, loosely, or not at all, and pressures for convergence are low”<sup>234</sup>. Y el cuarto se refiere a *regulatory*

<sup>231</sup> Schmidt, V. A. (2002b), “Europeanization and the mechanics of economic policy adjustments”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5 , N°6, pág:7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm>, consultada el 15 de mayo de 2012.

<sup>232</sup> Idem, pág: 7.

<sup>233</sup> Idem, pág: 7.

<sup>234</sup> Idem, pág: 7.

*competition*,”where member-states need not change anything, since no policy constraints are imposed and there are no direct pressures for convergence, even if there may be indirect ones”.<sup>235</sup>

En el siguiente cuadro podemos ver un resumen de la convergencia potencial en relación con las presiones de ajuste de la UE y los mecanismos de ajuste.

<b>Pressures for Convergence</b>	<b>EU Adjustment Pressures</b>	<b>Adjustment Mechanisms</b>
High	Required Model	Coercion
Medium	Recommended Model	Adaptation
Low	Suggested Model	Mimesis
Negligible	No Model	Regulatory Competition

Fuente: Adaptado según Schmidt, V. A. (2002), *Op. cit.*, pág: 22.

Según Knill & Lenschow<sup>236</sup> existen diferentes modelos de gobernanza que funcionan como mecanismos mediante los cuales la europeización puede afectar a los Estados miembros. Los tres tipos de enfoques encontrados son *el cumplimiento, la competencia y la comunicación*. El cumplimiento es un modo de gobernanza que se lleva a cabo cuando la legislación de la Unión Europea redefine las estructuras institucionales y organizativas.<sup>237</sup> La competencia intenta promover la optimización de ciertos arreglos institucionales en los Estados miembros mediante el establecimiento de un marco general en la UE.<sup>238</sup> La comunicación se basa en el intercambio de

---

<sup>235</sup> Idem, pág: 7.

<sup>236</sup> Knill, C. and Lenschow, A. (2005), “Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 43, Number 3, pp. 583-606.

<sup>237</sup> Idem, pág: 586.

<sup>238</sup> Idem, pág: 587.

información, en el aprendizaje mutuo y en el desarrollo de los medios de comunicación.<sup>239</sup>

Por otro lado, Knill y Lehmkuhl<sup>240</sup> han encontrado tres mecanismos de la europeización, asociados a la integración positiva, la integración negativa y la integración framework:

a) el primero basado en la presencia del modelo institucional europeo- “First, and in its most ‘explicit’ form, European policy-making may trigger domestic change by prescribing concrete institutional requirements with which member states must comply; that is, EU policy ‘positively’ prescribes an *institutional model* to which domestic arrangements have to be adjusted. Accordingly, member states have only limited institutional discretion when deciding on the concrete arrangements in order to comply with European requirements”<sup>241</sup>.

b) el segundo basado en las estructuras domésticas- “Second, and somewhat more implicitly, European legislation may affect domestic arrangements by altering the domestic rules of the game. European influence is confined to *altering domestic opportunity structures*, and hence the distribution of power and resources between domestic actors. Such changes in domestic opportunity structures in turn may imply that existing institutional equilibria are successfully challenged. European policies, whilst they contribute to these potential challenges, do not prescribe any distinctive institutional model of how the new equilibrium should actually look.”<sup>242</sup>

c) el tercero basado en el papel de las directivas ”minimalistas” en el marco de la integración- “Third, in its ‘weakest’ form, European policy neither prescribes concrete

---

<sup>239</sup> Idem, pág: 600.

<sup>240</sup> Knill, C. and D. Lehmkuhl (1999), “How European matters: different mechanisms of Europeanization”, *European Integration online Papers EioP*, Vol. 3, N° 7 , <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007.htm>, consultada el 22 de mayo de 2012.

<sup>241</sup> Idem, pág: 2.

<sup>242</sup> Idem, pág: 2.

institutional requirements nor modifies the institutional context for strategic interaction, but affects domestic arrangements even more indirectly, namely by *altering the beliefs and expectations* of domestic actors. Changes in domestic beliefs may in turn affect strategies and preferences of domestic actors, potentially leading to corresponding institutional adaptations. Hence, the domestic impact of European policies is primarily based on a cognitive logic”<sup>243</sup>.

Resumiendo, en el cuadro siguiente presentamos la relación entre los tres tipos de integración y los mecanismos de europeización:

**Policy Type, Europeanization mechanism and the Explanation of Domestic Adaptation Patterns**

<b>Policy/Integration Type</b>	<i>Positive Integration</i> New Regulatory Policy	<i>Negative Integration</i> Old Regulatory Policy	<i>Framing Integration</i>
<b>Dominant Europeanization Mechanism</b>	Institutional Model for Domestic Compliance	Changing Domestic Opportunity Structures	Changing Beliefs of Domestic Actors
<b>Explanation of Domestic Adaptation Patterns</b>	Degree of Institutional Compatibility	Degree of Resource And Power Redistribution between Domestic Actors	Degree of Support Mobilization for Domestic Reforms

Fuente: Knill, C. and Lehmkuhl, D., *Op. cit.*, pág: 4.

En base a los estudios mencionados, a continuación se presenta un resumen de los mecanismos encontrados.

---

<sup>243</sup> Idem, pág: 2-3.

Europeanization mechanisms					
Positive integration: a European model		Negative integration: no prescribed European model	Framework integration		
Coercion	Mimetism	Regulating competition	Union framework policies	Convergence around the public policy paradigms	The power balance is irrelevant
Adaptive pressure	Adaptive pressure	Opportunity of internal structure	Legitimacy expectations are changing; EU offers a solution	Open-method coordination	Understanding governance

Fuente: Adaptado según Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003), *Op. cit.*, pág: 41.

Con el fin de responder a la pregunta de Olsen: “what determines the responses, adaptability and robustness of domestic institutions, including their ability to ignore, buffer, redefine or exploit external European-level pressures,”<sup>244</sup> primero tenemos que aclarar y entender las dos dimensiones principales de la europeización, que las vamos a ver en el siguiente apartado.

#### 1.4. Las dimensiones de la europeización de la administración pública

La europeización de la administración pública, como parte del proceso general de europeización, es el resultado de las interacciones con carácter sistémico de las políticas europeas, con el objetivo de reformar y desarrollar el sector público<sup>245</sup>. En este contexto, Dyson y Goetz proporcionan la siguiente definición:

‘Europeanization denotes a complex interactive ‘top-down’ and ‘bottom-up’ process in which domestic politics, politics, and public policies are shaped by European integration and in which domestic actors use European integration to shape the domestic

<sup>244</sup> Olsen, J. P. (2002), *Op. cit.*, pág: 933.

<sup>245</sup> Matei, A. and Matei, L. (2008), *Op. cit.*, pág: 37.

arena. It may produce either continuity or change and potentially variable and contingent outcomes'.<sup>246</sup>

A continuación vamos a ver las principales características de los dos enfoques de la europeización:

-*top-down*- por el cual la UE (como órgano administrativo con sus diversas formas de gobernanza) influye en las administraciones nacionales, regionales y locales, que llevan a la convergencia administrativa en Europa en esos niveles (Cowles, Caporaso y Risse<sup>247</sup>; Goetz y Hix<sup>248</sup>; Featherstone y Radaelli<sup>249</sup>, Börzel y Panke<sup>250</sup>).

Entre varios ejemplos podemos mencionar el aumento del uso de planes de acción y puntos de referencia a nivel nacional y nivel regional como resultado del uso de la coordinación del método UE.

- *bottom-up*- por el cual la administración comunitaria y el Gobierno están influenciados por las autoridades nacionales y prácticas tradicionales. (Börzel<sup>251</sup>, Bulmer y Burch<sup>252</sup>, Radaelli<sup>253</sup>).

---

<sup>246</sup> Dyson, K. and Goetz, K.H. (2003a) "Living with Europe: Power, Constraint, and Contestation", in Kenneth Dyson and Klaus H. Goetz (eds.), *Germany, Europe, and the Politics of Constraint*, Proceeding of the British Academy 119, The British Academy, Oxford: Oxford University Press, pág:20.

<sup>247</sup> Cowles, M., Green, J. A. Caporaso, and T. Risse, (eds.) (2001), *Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London: Cornell University Press.

<sup>248</sup> Goetz, K.H. and Hix, S. (eds.), (2000), *Europeanised politics? European Integration and National Political System*, London: Frank Cass.

<sup>249</sup> Featherstone, K. (2003), "Introduction: In the name of Europe", in: Featherstone, K. and Radaelli, C.M. (eds.) *The Politics of Europeanization*, London, Oxford University Press.

<sup>250</sup> Börzel, T.A. and Panke, D. (2010), "Europeanization", chapter 25 in Cini, M. & N. Perez-Solorzano Borrigan (ed.): *European Union Politics*, Oxford University Press, pp. 405-417 (13).

<sup>251</sup> Börzel, T.A (2002), "Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies* 40/2.

<sup>252</sup> Bulmer, S.J. and Burch, M. (2001), "The Europeanization of Central Government: the U.K. and Germany in historical Institutional Perspective", in: Schneider, G. and Aspinwall, M. (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester: Manchester University Press.

<sup>253</sup> Radaelli, C. M. (2004), "Europeanisation: Solution or problem?", *European Integration Online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) No 16*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>, consultada el 2 de febrero de 2012.

Estas dimensiones, específicas para la europeización de las administraciones públicas nacionales, se podrían integrar, desde una perspectiva sistémica, en otra modalidad de enfoque, lo que hace distinción entre *Europeanization by deepening*, presente en el interior de la Unión Europea y equivalente al impacto mutuo de la UE y los Estados miembros sobre sus legislaciones nacionales y *Europeanization by enlargement*, que corresponde a la contratación por parte de los Estados miembros de los modelos exógenos de los cambios institucionales, incluyendo su adaptación a las legislaciones nacionales de los Estados candidatos.<sup>254</sup>

La perspectiva *top-down*, aunque en un principio se centró para analizar cómo las políticas europeas son aplicadas por parte de los Estados miembros, pertenece a las teorías de la investigación en el campo de la integración europea; desde los años '90 aborda el impacto en los Estados miembros y en los países candidatos<sup>255</sup>. El procedimiento *top-down* se refiere a los cambios provocados por los diferentes métodos de la gobernanza europea en las áreas de la política estatal. Como tal, la integración europea determina la europeización, proceso que es visto como un "cambio en los sistemas nacionales"<sup>256</sup>.

La perspectiva *bottom-up* empieza desde el nivel de los actores internos de los Estados miembros y de los países candidatos y analiza en qué medida influyen en la decisión y en la formulación de políticas. En el proceso *bottom-up*, el sistema interno es el que influye en el proceso de integración europea.

La mayor parte de la literatura define la europeización como un proceso de cambios políticos e institucionales a nivel nacional a través de los enfoques *top-down* y

---

<sup>254</sup> Matei, L. (2010), "The Romanian Public Administration facing the Challenges of Integration into the European Union", *European Public Law Series*, Vol. 85, pág: 62.

<sup>255</sup> Radaelli, C. M. (2004), *Op. cit.*, pág: 4.

<sup>256</sup> Howell, K. (2002), "Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies", *ESRC Seminar Series / UACES Study Group on the Europeanization of British Politics*, available at: <http://www.shef.ac.uk/ebpp/howell.pdf>, consultada el 3 de febrero de 2012.



*bottom-up*. Por lo tanto, el concepto *top-down* se refiere al proceso de adaptación de las estructuras y políticas nacionales y destaca la evolución de las instituciones a nivel europeo y del nuevo conjunto de normas que tienen que cumplir los Estados miembros dentro de un proceso de "adaptación nacional con los colores nacionales".<sup>257</sup> El concepto *bottom-up* pone de relieve la influencia de las estructuras pre-existentes a nivel nacional que reciben las presiones de la UE. Estos factores implican diferencias en la adaptación de los Estados miembros a los cambios introducidos por la UE.

Según Jarle Trondal<sup>258</sup>, un enfoque útil de la europeización supone la integración de las dos perspectivas, ya que no se pueden separar a nivel empírico. Los dos conceptos no son excluyentes y deben ser considerados como fenómenos interdependientes que dan forma a los mecanismos nacionales en respuesta a los requerimientos de la Unión Europea.

Robert Ladrech es uno de los autores que considera un enfoque *bottom-up* para estudiar el proceso de europeización,<sup>259</sup> mientras que Helen Wallace examina la toma de decisiones de la UE desde una perspectiva *top-down*.<sup>260</sup> Por el contrario, Vivien Schmidt utiliza exclusivamente el enfoque *bottom-up*, en su análisis sobre la adaptación económica nacional y sus efectos.<sup>261</sup>

Helen Wallace está integrando el concepto de europeización en el de la integración europea.<sup>262</sup> Ella habla de la integración europea como un "broad

---

<sup>257</sup> Börzel, T. A. and Risse, T. (2001), *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, Oxford University Press, pág: 2.

<sup>258</sup> Trondal, J. (2005), "Two worlds of europeanization-Unpacking models of Government Innovation and Transgovernmental Imitation", *European Integration online Papers (Eiop)*, Vol 9, No.1, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-001a.htm>, consultada el 5 de febrero de 2012.

<sup>259</sup> Ladrech, R. (1994), "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France," *Journal of Common Market Studies*, 32, no 1, pág: 84

<sup>260</sup> Wallace, H. (2000), "The Policy Process: A Moving Pendulum," in *Policy-Making in the European Union* (4<sup>th</sup> Edition), ed. Helen Wallace and William Wallace, 39-64, Oxford University Press.

<sup>261</sup> Schmidt, V. A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, pp: 13-58.

<sup>262</sup> Wallace, H. (2000), "The Policy Process: A Moving Pendulum," in *Policy-Making in the European Union* (4<sup>th</sup> Edition), ed. Helen Wallace and William Wallace, Oxford University Press, pp: 39-64.

phenomenon,” fundamentalmente diferente del proceso de formulación de políticas. Ella ve la integración como un fenómeno significativo dentro de los estudios europeos—un proceso continuo de hacer una Europa y la europeización no es más que uno de los componentes de ese proceso.

Vivien Schmidt hace una distinción explícita entre la integración europea, que se encuentra en el nivel superior, adoptando un enfoque top –down y la europeización, que tiene lugar en el nivel inferior, adoptando un enfoque bottom-up. Para ella, la integración europea es un proceso que abarca por un lado los regímenes transnacionales y por otro lado sus instituciones. Para Schmidt, la europeización se refiere a los efectos internos de la integración europea, a la incorporación de estos elementos integradores en “politics, policies and practices”<sup>263</sup> y considera que el proceso de europeización difiere tanto en alcance y velocidad en cada Estado:

“I define European integration as the process of EEC/EC/EU construction and policy formulation by a wide range of actors—representative of governmental as well as nongovernmental entities, of member states as well as of the EU—engaged in decision making at the EU level.”<sup>264</sup>

La relación entre la UE y sus Estados miembros no es una calle de sentido único. Los Estados miembros no son solo receptores pasivos de las exigencias europeas para el cambio interno<sup>265</sup>. Para relacionar las dimensiones bottom-up y top-down de la relación entre la Unión Europea y los países miembros, es importante analizar el papel de los Gobiernos nacionales. Como apunta Tanja A. Börzel:

“One way of linking the bottom-up and top-down dimension in the relationship between the EU and its Member States is to focus on the role of national governments in the ascending (policy formulation decision-making) and descending (implementation)

---

<sup>263</sup> Schmidt, V. A., *Op. cit.*, pág: 43.

<sup>264</sup> Schmidt, V. A., *Op. cit.*, pág: 42.

<sup>265</sup> Börzel, T. A., *Op. cit.*, pág: 19.

stage of the European policy process. This is not to say that supranational actors, such as the European Commission or the European Parliament, are irrelevant to European policy-making. Nor do member state governments necessarily gate-keep the access of domestic interests to the European policy arena. Nevertheless, national executives hold a key position in both the decision-making and the implementation of European policies and thus influence the way in which Member States shape European policies and institutions and adapt to.”<sup>266</sup>

Durante décadas, las investigaciones en el campo de los estudios europeos adoptaron una perspectiva bottom-up en analizar la relación entre la Unión Europea y los Estados miembros<sup>267</sup>. En su trabajo sobre la interacción entre la Unión Europea y los Estados miembros, publicado en 2003, Tanja A. Börzel sostenía que los diferentes enfoques teóricos generan diferentes propuestas sobre el alcance de cambio interno, tal como sigue:

---

<sup>266</sup> Börzel, T. A., *Op. cit.*, pág: 19.

<sup>267</sup> Börzel, T. A. (2003), “How the European Union Interacts with its Member States”, *Reihe Politikwissenschaft, Political Science Series*, Institute for Advanced Studies, Vienna, pág: 2.

	<b>Resource Dependency</b>	<b>Institutional Adaptation</b>	<b>Socialization</b>
<b>1) Conditions of change</b> -necessary (misfit) -sufficient (mediating factors)	new opportunities and constraints  low number of veto points formal supporting institutions	new norms, rules, procedures, meaning structures	new norms, rules, procedures, meaning structures
<b>2) Process of Change</b>	Redistribution of resources resulting in differential empowerment	Institutional Adaptation through coercion, mimetic imitation, normative pressure, regulatory competition, and framing resulting in isomorphism	Socialization through persuasion and social learning resulting norm internalisation
<b>3) Outcome of Change</b> – scope of change           – direction of change	<i>Increases</i> with the degree of misfit, the declining number of veto points and/or the presence of formal institutions           differential impact, ‘clustered convergence’	Low misfit: <i>low</i> (absorption)  Medium misfit: <i>medium</i> (accommodation)    High misfit: <i>low</i> (inertia; retrenchment) <i>high</i> (transformation) under conditions of crisis    Convergence over time as result of isomorphism	Low misfit: <i>low</i> (absorption)  Medium misfit: <i>medium</i> (accommodation) if presence of norm entrepreneurs and/or cooperative institutions;  High misfit: <i>low</i> (inertia, retrenchment) in the absence of norm entrepreneurs and cooperative institutions; <i>medium</i> (accommodation) in the presence of norm entrepreneurs and cooperative institutions; <i>high</i> (transformation) if exceptionally powerful norm entrepreneurs or under conditions of crisis  differential impact, ‘clustered convergence’

Fuente: Börzel, T.A. (2003), *Op. cit.*, pág: 17.

El modelo top-down conceptualiza el ámbito doméstico como una variable dependiente, cuyas características dependen de los procesos a nivel europeo, mientras que el modelo bottom-up conceptualiza las diferentes dimensiones de influencia en la política interna:

“The bottom-up approach (...) starts and finishes at the level of domestic actors. The idea is to start from actors, problems, resources, policy styles, and discourses at the domestic level (...). A bottom-up approach checks if, when, and how the EU provides a change in any of the main components of the system of interaction”.<sup>268</sup>

Por esta razón, el desarrollo de un sistema político está determinado en primer lugar por el proceso político interno. Sin embargo, las influencias externas operan en los diversos componentes del proceso político interno dentro de las diferentes dimensiones del sistema y, por otra parte, en una forma diferente a la de las políticas europeas.<sup>269</sup>

En definitiva, para poder entender las dimensiones bottom-up y top-down de las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros, a continuación proporcionamos un esquema, siguiendo la lógica de Klaus Goetz y Simon Hix<sup>270</sup>:

---

<sup>268</sup> Radaelli, C. and Pasquier, R. (2006), “Conceptual Issues”, in Paolo Graziano / Maarten Vink (Hrsg.): *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave, S., pág: 41.

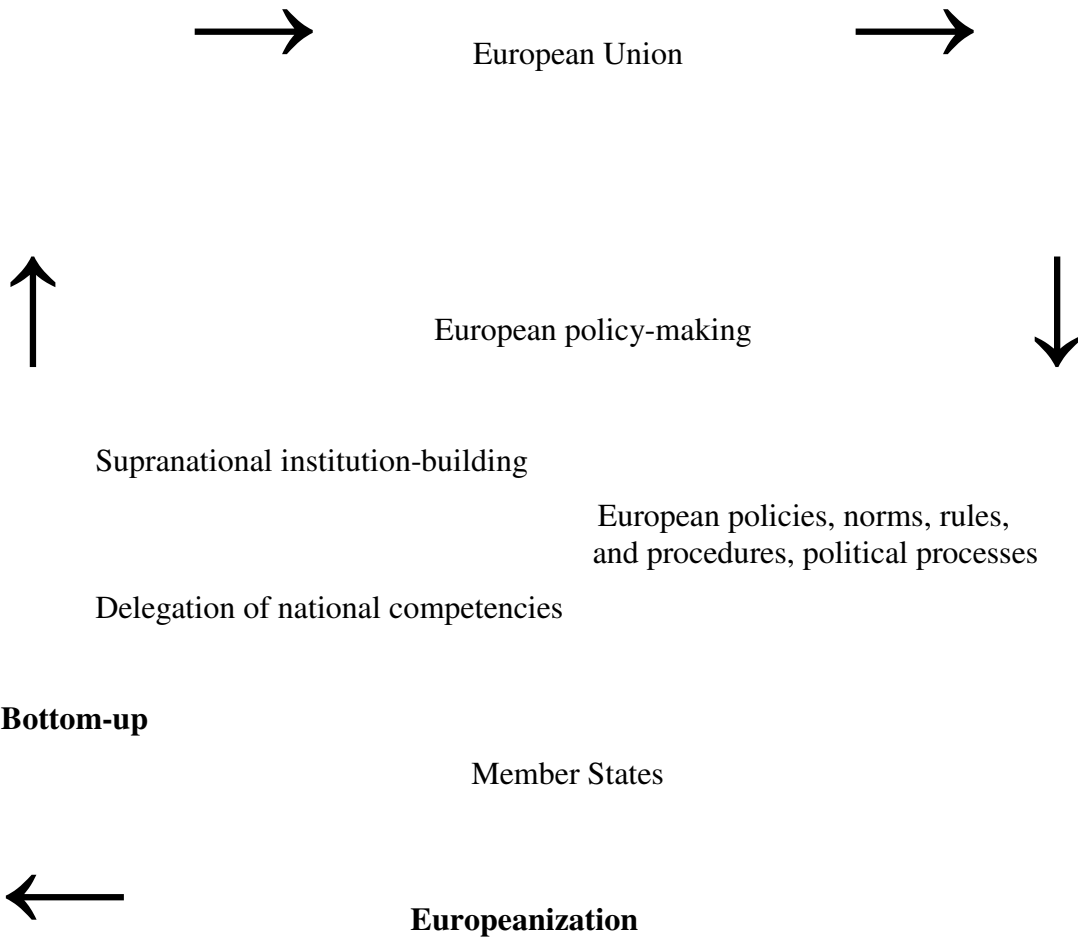
<sup>269</sup> Beichelt, T. (2008), “Dimensions of Europeanisation” in François Baffo / Timm Beichelt (ed.): *Européanisation. D'Ouest en Est*, L'Harmattan. Coll. Logiques Politiques, pág : 5.

<sup>270</sup> Goetz, K. H., and Hix, S. eds. (2000), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass.

## Las relaciones entre UE y Estados Miembros: Bottom-up y Top-Down

**European Integration**

**Top-down**



## **1.5. Conclusión**

En este capítulo hemos observado que el Espacio Administrativo Europeo es un concepto complejo y multidimensional, que promueve la cooperación intensa entre los actores y las actividades administrativas en cada nivel. El Espacio Administrativo Europeo no es un nuevo nivel de administración, que se compone de los sistemas e instituciones que cooperan y se adhieren a los mismos valores administrativos. Las cuatro categorías de principios definen la identidad del espacio administrativo europeo, como una entidad informal sobre la base de un marco jurídico y administrativo. Por otra parte, a nivel micro, los principios del Espacio Administrativo Europeo marcan la dirección estratégica de cada organización pública.

Hemos procedido a la identificación de los principios comunes de la normativa europea y de las dimensiones de los principios generales de una buena administración, que está fuertemente conectada con el buen gobierno. Los dos conceptos necesitan un mayor grado de transparencia y responsabilidad en el proceso público. Afirmamos que al aplicar los principios generales de una buena administración, se podrán hacer cambios esenciales, que posiblemente llevaran a la europeización de la administración pública.

Hemos visto que la relación entre la europeización y la reforma administrativa se puede explicar como una forma de cambio y adaptación institucional, que se puede producir de diversas formas. Las administraciones públicas de los países miembros y candidatos han enfrentado múltiples y muy complejas exigencias por parte de la Unión Europea como parte del proceso de integración. En términos generales, es posible pensar que las presiones derivadas del proceso de integración europea han sido similares para todos los países, pero, las diferencias observadas, nos llevan a la conclusión que la convergencia administrativa no se ha producido en realidad en los países europeos.

A lo largo de este capítulo hemos visto los mecanismos del proceso de europeización, así como las principales dimensiones de este proceso.

En el siguiente capítulo analizaremos en detalle el impacto de la condicionalidad en el proceso de europeización, tratando de demostrar la influencia de este mecanismo de la Unión Europea en el Espacio Administrativo Europeo.

### **Capítulo 3. La Europeización a través de la condicionalidad**

La condicionalidad ha sido conceptualizada como uno de los muchos mecanismos de la europeización, en el estudio sobre los efectos internos de la integración europea. La condicionalidad funciona asumiendo unas determinadas condiciones, recompensas, amenazas y promesas creíbles. En general, la literatura define la condicionalidad como un concepto que describe el cumplimiento de las presiones de la Unión Europea, por parte de los países candidatos con el fin de lograr la adhesión europea.

Este mecanismo se aplica de una forma extensa a los países candidatos de la Europa Central y Oriental. Haciendo uso de la condicionalidad, la Unión Europea puede provocar cambios domésticos en los países candidatos, presionando a las élites nacionales a acelerar las reformas con el fin de cumplir con los criterios de adhesión.

En este capítulo nos dedicaremos a profundizar la conexión entre el Espacio Administrativo Europeo y la condicionalidad, observando como la Unión Europea, a través de los instrumentos de la condicionalidad, ejerce una influencia sobre el sistema administrativo de los Estados candidatos. Dividiremos este capítulo en cinco apartados. En el primero, analizaremos el contexto europeo de la condicionalidad y la funcionalidad de la condicionalidad de la UE. En el segundo, contextualizaremos el proceso de europeización a través de la condicionalidad. En el tercero, explicaremos el impacto doméstico de la condicionalidad, continuando en el cuarto apartado con los mecanismos de la condicionalidad. Finalmente, en el quinto apartado vamos a analizar la condicionalidad administrativa de la UE.



## 1.1. El contexto europeo: ampliación y condicionalidad

Hace 20 años, Europa Central y Oriental formaba parte del mundo comunista. Desde entonces, una impresionante transformación tuvo lugar hacia el libre mercado y la democracia. La mayoría de estos países son ahora miembros de la Unión Europea. Una gran parte de la literatura académica analiza la europeización de la Europa Central y del Este. A fin de centrar el punto de vista, algunos autores sugieren el concepto de europeización para describir la transformación impulsada por los requerimientos de la UE en el proceso de adhesión<sup>271</sup>.

Hughes et al <sup>272</sup> hablan incluso de un “mito de la condicionalidad”. Por otro lado, Steunenberg y Dimitrova describen la condicionalidad como un “exchange between the EU and a candidate country in which the EU offers the candidate a (realistic) prospect of EU membership, if the candidate implements a wide range of (EU driven) domestic reforms”<sup>273</sup>.

La condicionalidad ha sido etiquetada como “...EU’s most powerful instrument for dealing with the candidate and potential candidate countries in post-communist Europe”.<sup>274</sup> La condicionalidad es un arreglo institucional. “Conditionality is itself a norm, a standard of behaviour.”<sup>275</sup>

Grabbe considera la condicionalidad de adhesión a la Unión Europea como “evolving set of conditions for membership. These conditions have progressively been

---

<sup>271</sup> Grabbe, H., (2006), *The EU’s Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

<sup>272</sup> Hughes, J., Sasse, G. and Gordon, C. (2004), *Europeanization and Regionalization in the EU’s Enlargement to Central and Eastern Europe – The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan.

<sup>273</sup> Steunenberg, B. and Dimitrova, A. (2007), “Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 11, N 5, pág: 3 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>, consultada el 1 de junio de 2012.

<sup>274</sup> Anastasakis, O. and Bechev, D. (2003), “EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process”, Oxford: *South East European Studies Programme (SEESP) Papers*, pág: 1.

<sup>275</sup> Smith, K. E. (1997), “The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How effective?”, *EUI Working Papers*, SPS No.97/7.

expanded to cover a wide range of policy outputs, and imply a role for the EU in policy-making in CEE beyond its mandate in the existing member states.”<sup>276</sup>

Al mismo tiempo, la condicionalidad europea ha sido percibida como „the use of incentives to alter a state’s behavior or policies as a basic strategy through which international institutions promote compliance by national governments “<sup>277</sup> o bien como “the linking, by a state or international organization, of perceived benefits to another state (such as aid), to the fulfillment of conditions relating to the protection of human rights and the advancement of democratic principles”. <sup>278</sup>

La condicionalidad incluye elementos que deben ser cumplidos por los países candidatos. El próximo nivel, por lo tanto la adhesión, no se abre al menos que se cumplan las condiciones. Dimitrova sostiene que debido a la condicionalidad en el proceso de ampliación, los países candidatos se adhieren a un tipo diferente de gobernanza llamado “governance by enlargement”.<sup>279</sup>

Este trabajo se basa también en los estudios sobre la condicionalidad de Jacoby<sup>280</sup>, Hughes et al. , Schimmelfennig and Sedelmeier <sup>281</sup> y Grabbe<sup>282</sup>. De esta forma, este capítulo tiene como objetivo contribuir a los debates conceptuales sobre la

---

<sup>276</sup> Grabbe, H. (1999), “A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, Working Paper 99/12 European University Institute, Florence: Robert Schuman Centre.

<sup>277</sup> Checkel, J. T. (2000), “Compliance and Conditionality”, *Arena Working Papers*, WP 00/18, pág:1.

<sup>278</sup> Smith, K. E. (1998), *Op. cit.*, pág: 256.

<sup>279</sup> Dimitrova, A. (2002), “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement,” *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 171-190.

<sup>280</sup> Jacoby, W. (2004), *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>281</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005b), “Introduction: Conceptualizing Europeanization of Central and Eastern Europe”, in Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

<sup>282</sup> Grabbe, H. (2003) „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press; Grabbe, H. (2006), *The EU’s Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Hampshire and New York.

europización en general y a la acción empírica de conocimiento sobre los efectos de la condicionalidad.

Los países de la Europa de Este ocupan una posición especial, tanto en el contexto de la transición post-comunista y de la ampliación de la UE. En cuanto a la transición post-comunista, el desarrollo de los factores clave condicionado al desarrollo institucional se relaciona con los antecedentes históricos, el momento del cambio y el modo de vencimiento del régimen<sup>283</sup>.

El "poder transformador" o „transformative power“ de la UE depende en gran parte lo de los términos<sup>284</sup> de „active“ and „passive leverage“. La literatura sobre „enlargement-driven change“<sup>285</sup> ha subrayado especialmente la importancia de la condicionalidad como instrumento de la UE para la inducción de cambios institucionales en los Estados candidatos.<sup>286</sup>

La introducción de la condicionalidad, se vio reforzada por el intento de la UE de diseñar algunas de sus condiciones como soluciones a los problemas de transformación que se enfrentan los países en cuestión.<sup>287</sup> A primera vista, parece que hay una asimetría en el proceso de adhesión, entre las instituciones de la UE y los Estados miembros y los Estados candidatos. De hecho, es el volumen y el alcance de las

---

<sup>283</sup> Grabbe, H. (2001) „How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity“, *Journal of European Public Policy*, 8(6): 1013-31; Grabbe, H. (2003) „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press; Grabbe, H. (2006) „The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe“, Hampshire and New York; Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2007) „Candidate Countries and Conditionality“, in Paolo Graziano and Marteen Vink (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke and New York.

<sup>284</sup> Vachudová, M.A. (2005), *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>285</sup> Dimitrova, A. (2004b), „Enlargement-Driven Change and Post-Communist Transformations: a New Perspective“, in Antoaneta L. Dimitrova (eds.), *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*, Manchester: Manchester University Press.

<sup>286</sup> Hughes, J., Sasse, G. and Gordon, C. (2004), *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*, Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan.

<sup>287</sup> Dimitrova, A. (2004b), *Op. cit.*, pág: 9.

condiciones de la UE <sup>288</sup> junto con la apertura de los países de la Europa del Este hacia la Unión Europea.

En este contexto, la "asimetría de poder" <sup>289</sup> entre la UE y los países candidatos, ha significado que en las élites políticas en Europa Central y del Este hay un control limitado sobre los cambios institucionales que los mismos países se han comprometido a efectuar. Klaus Goetz <sup>290</sup> resume este punto:

„The nature of their relationship to the EU has been that of applicants, candidates, negotiating partners, and acceding countries, rather than of full members... Thus, they have, so far, been primarily „downloaders“ of EU law, policies and practices, „policy-takers“, with only limited opportunities for „uploading“ country-specific preferences and priorities as „policy-makers“.

En el contexto de la ampliación hacia el Este, el alcance de la condicionalidad de la UE está relacionado con la incertidumbre. De acuerdo con Grabbe <sup>291</sup>, en el caso de la ampliación hacia el Este, los solicitantes no estaban seguros acerca de:

- a) el vínculo entre el cumplimiento de tareas específicas y la recepción de beneficios particulares :

“There was an uncertain linkage between fulfilling particular tasks and receiving particular benefits. The connection with rewards was much less clear than in other forms of international conditionality – for example, that used by the international financial institutions. The three Copenhagen conditions for accession were themselves very general and vague. The detailed criteria that constituted complying with them were spelled out by the EU incompletely and

---

<sup>288</sup> Grabbe, H. (2001), *Op. cit.*, pág: 1014.

<sup>289</sup> Moravcsik, A. and Vachudová, M. (2003), “National Interests, State Power and EU Enlargement”, *East European Politics and Societies*, 17(1): 42-57.

<sup>290</sup> Goetz, K. (2005), “The New Member States and the EU: Responding to Europe”, in Simon Bulmer and Christian Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pág: 255.

<sup>291</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 91-94.

over a long time-period, from 1993 – when the conditions were set – to the end of negotiations nearly a decade later”.<sup>292</sup>

b) la jerarquía de las tareas:

“Uncertainty about the hierarchy of tasks was a major characteristic of accession policy between 1993 and 1998. CEE policy-makers complained that they did not have sufficient information about the relative importance of different conditions to sequence their preparations for accession. The EU’s official position was that all 80,000-plus pages of the *acquis* had to be implemented; yet it was obvious that some pages of the *acquis* were more important than others. Moreover, it was unclear what the EU would judge as an adequate pace of preparations to clear hurdles in the accession process, such as joining negotiations. Partly in response to such criticism, this uncertainty about sequencing and prioritisation was reduced with the introduction of the Accession Partnerships in 1998. However, this dimension of uncertainty did not entirely disappear, because there were sometimes discrepancies between the formal priorities set out in the published Accession Partnerships and the signals (e.g. policy advice and informal communication) given by different EU actors over the relative importance of the various priorities”<sup>293</sup>.

c) la agenda política que debe llevarse a cabo:

“There was uncertainty about the policy agenda that should be undertaken by the applicants. In mature policy areas like the single market – where the EU had developed a large *acquis* over many years – the agenda was fairly certain because the requirements had been tried and tested already by the existing member-states. Uncertainty might remain about the timing and standards to be achieved, and how important the area was politically, but the tasks were relatively clear. But in nascent policy areas – such as justice and home affairs, social policy, and direct tax policy coordination – the agenda was uncertain because the tasks had not yet been decided for the member-states either. In the case of social policy, the uncertainty was heightened by the fact

---

<sup>292</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 91.

<sup>293</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 91.

that the most common method of integration used is framing integration rather than positive integration, so it contains a much less specific agenda.”<sup>294</sup>

d) el tiempo, el calendario y el ritmo del proceso:

“The applicants faced several problems of uncertainty concerned with timing. First, there was the timing of costs and benefits. The ultimate reward of accession was far removed from the moment at which adaptation costs were incurred, so conditionality was a blunt instrument when it came to persuading countries to change particular practices. There were, of course, intermediate rewards, such as aid and trade liberalisation. But in the end, accession was tied to overall readiness, and membership benefits were not disaggregated to reward partial readiness. Since the accession reward came in one big step – and at the end of a very long and highly politicised process – CEE policy-makers could believe there was time to make up deficiencies closer to the accession date. It was difficult to use EU membership conditionality as a precision tool to sculpt institutions and policies during the accession process; rather, it was a mallet that could be used only at certain points in the process to enforce a few conditions at a time.”<sup>295</sup>

e) las instituciones de la UE:

“The applicants faced uncertainty about whom to satisfy. Who was the veto-player for a given policy area? In the case of single market regulation, it was likely to be the Commission, because of its role as guardian of the treaties and regulator of the internal market. However, in justice and home affairs, the Council tended to predominate both in establishing the *acquis* and judging compliance with it. The member-states paid more attention to some policy areas than others, and only some countries were likely to veto a candidate’s progress in a particular area.”<sup>296</sup>

---

<sup>294</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 91-92.

<sup>295</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 92.

<sup>296</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 92.

f) las normas y los umbrales:

“The final dimension is uncertainty about standards and thresholds. What counted as meeting the conditions and complying with the various EU demands? The judgement about whether a country had met the EU’s conditions was made by the same actor who set them, and the requirements were generally not amenable to quantitative targets.”<sup>297</sup>

Por último, Haughton <sup>298</sup> considera que la condicionalidad es muy eficiente cuando la UE está a punto de decidir si abrir las negociaciones de adhesión o no, porque la conexión entre la demanda y la recompensa es muy clara en ese punto. En este contexto, cabe precisar que hay tres elementos constitutivos de la condicionalidad de adhesión a la UE: normas, incentivos y sanciones.<sup>299</sup>

**Las normas** se refieren a los criterios políticos, económicos y relativos al acervo comunitario que deben cumplirse por parte de los países candidatos, establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993.

**Los incentivos** incluyen:

a) beneficios de pre-adhesión

Hay tres instrumentos de preadhesión financiados por la Comunidad Europea para ayudar a los países candidatos de Europa Central y Oriental (PECO) en sus preparativos de preadhesión:

*-el programa PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies).*

Creado en 1989 para apoyar el proceso de reformas y la transición económica y política en Polonia y Hungría, el Phare se convirtió, a partir del Consejo Europeo de Essen, en

---

<sup>297</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 92.

<sup>298</sup> Haughton, T. (2007), “When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review*, 5 (2): 233-46.

<sup>299</sup> Gwiazda, A. (2002), “Europeanisation, EU accession conditionality and domestic policy structures”, *Isomorphism of Polish competition policy*, Trinity College, Dublin, pág: 7.

diciembre de 1994, en un instrumento financiero de la estrategia de preadhesión cuyo objetivo es la adhesión final de los países asociados de Europa Central a la UE. Tiene dos objetivos principales: el refuerzo de las instituciones y las administraciones, y la financiación de inversiones. Si bien, en un principio, el programa Phare estaba reservado a los PECO, ahora se está ampliando a los países candidatos de los Balcanes occidentales.

El programa Phare es el principal instrumento de cooperación financiera y técnica de la Comunidad Europea con los PECO. Una de las prioridades del programa es el desarrollo institucional y la reforma de la administración pública. Por ello, el programa se dedica a ayudar a las Administraciones de los países candidatos a que adquieran la capacidad necesaria para aplicar el acervo comunitario. Phare ayuda también a las Administraciones nacionales y regionales y a los organismos legislativos y de control de los países candidatos a familiarizarse con los objetivos y procedimientos comunitarios. A partir del año 2000, el programa Phare se dotó de métodos de gestión renovados, especialmente en lo referente a la concentración de los proyectos en las prioridades de la aplicación del acervo que se programen en el marco de las asociaciones de adhesión; la mejora de la ejecución presupuestaria; la magnitud de los proyectos y la descentralización de la gestión en favor de los países beneficiarios.<sup>300</sup>

*-el programa SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), marco de ayuda comunitaria a la agricultura y al desarrollo rural duradero en favor de los países candidatos de Europa Central y Oriental (PECO) durante el proceso de preadhesión. Aspira a solucionar los problemas de adaptación a largo plazo del sector agrícola y las zonas rurales. Constituye un apoyo financiero para la aplicación del acervo comunitario en relación con la política agrícola común y las políticas conexas.*<sup>301</sup>

---

<sup>300</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50004\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_es.htm), consultada el 20 de mayo de 2012.

<sup>301</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/enlargement/l60023\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/l60023_es.htm), consultada el 20 de mayo de 2012.



-el programa ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*), con el fin de preparar la adhesión de los países candidatos de Europa Central y Oriental (PECO), la Unión Europea proporciona, a través del Instrumento Estructural de Preadhesión, ayuda financiera en el ámbito de la cohesión económica y social, en particular, en lo relativo a medio ambiente y transportes.<sup>302</sup>

b) asistencia técnica. Twinning<sup>303</sup> es el instrumento para la cooperación entre las Administraciones Públicas de los Estados miembros y de los países beneficiarios. Los beneficiarios son los países candidatos y candidatos potenciales a la adhesión a la UE, así como los países cubiertos por la Política Europea de Vecindad. El hermanamiento (twinning) tiene como objetivo proporcionar apoyo a la transposición, aplicación y cumplimiento de la legislación de la UE y fomentar relaciones a largo plazo entre las administraciones de los países miembros y candidatos a la UE.

c) adhesión a la Unión Europea, el objetivo final de cada país candidato, que está condicionado al cumplimiento de todas las condiciones estipuladas en los acuerdos europeos. Cabe mencionar que las condiciones básicas de la ampliación europea están fijadas en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea:

“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de

---

<sup>302</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/l60022\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60022_es.htm), consultada el 20 de mayo de 2012.

<sup>303</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/twinning/index_en.htm), consultada el 20 de mayo de 2012.

todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”<sup>304</sup>

Por tanto, para poder solicitar la adhesión a la Unión Europea, los Estados tienen que respetar antes de todo las condiciones estipuladas en el artículo 2 del TUE:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”<sup>305</sup>

**Las sanciones** pueden referirse por un lado a un retraso de la ampliación o en el peor de los casos la no ampliación que tendría costes para los países solicitantes y por otro lado la reducción o suspensión de la ayuda.

Según Demetropolou, los pasos que tienen que cumplir los países de Europa Central y Oriental para la adhesión a la Unión Europea, son proporcionados en el cuadro siguiente:

---

<sup>304</sup> artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:es:PDF>, consultada el 20 de mayo de 2012.

<sup>305</sup> artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:es:PDF>, consultada el 20 de mayo de 2012.

## La Condicionalidad de la UE para los países de Europa Central y Oriental

<b>Primer paso</b>	Acuerdos Europeos			
<b>Segundo paso</b>	Criterios de Copenhague (establecidos en junio de 1993)			
<b>Tercer paso</b>	Essen- Estrategia de preadhesión  (diciembre de 1994)	Acuerdos europeos		
		Programas PHARE		
		Libro Blanco		
		Diálogo Estructurado		
<b>Cuarto paso</b>	Agenda 2000- Estrategia de preadhesión reforzada  (julio de 1997)	Conferencia Europea		
		Proceso de Negociación		
		Proceso de Adhesión	Las negociaciones de adhesión - 31 capítulos del acervo comunitario	
			Revisión del acervo	
			Procedimiento de revisión	
		Estrategia reforzada de preadhesión	Acuerdos europeos	
			Asociaciones para la adhesión	
Ayuda de preadhesión PHARE				

Fuente: Adaptado según Demetropoulou, L. (2002), "Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe," *Southeast European Politics* III, 2-3, pág: 93.

a) **primer paso-** Acuerdos Europeos

Los Acuerdos Europeos se firmaron con los países de Europa Central y Oriental con objeto de fomentar los intercambios entre la Unión Europea y los países del Este eliminando progresivamente las barreras económicas y fortalecer los vínculos políticos prácticamente inexistentes durante el período comunista. Los acuerdos europeos también reconocían el deseo de los países de Europa Central y Oriental de adherirse a la UE, pero no reconocían esta meta como objetivo común<sup>306</sup>.

<b>País</b>	<b>Firma del acuerdo de asociación</b>	<b>Fecha de candidatura a la adhesión</b>
Bulgaria	01-03-1993	14-12-1995
Eslovaquia	06-10-1993	27-06-1995
Eslovenia	10-06-1996	10-06-1996
Estonia	12-06-1995	24-11-1995
Hungría	16-12-1991	31-03-1994
Letonia	12-06-1995	13-10-1995
Lituania	12-06-1995	08-12-1995
Polonia	16-12-1991	05-04-1994
República Checa	06-10-1993	17-01-1996
Rumanía	08-02-1993	22-06-1995

Fuente: Comisión Europea, 2012.

b) **segundo paso-** Criterios de Copenhague

Tal como hemos mencionado antes, estos criterios fueron establecidos durante el Consejo Europeo de Copenhague en junio de 1993. Más adelante, en el segundo apartado de este capítulo los vamos a explicar en detalle.

---

<sup>306</sup> Para más datos consultar: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-94-1150\\_es.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-1150_es.htm?locale=FR)

c) **tercer paso-** Essen-Estrategia de preadhesión

La cumbre de Essen de diciembre de 1994 representa un momento decisivo dentro de las relaciones de la Unión Europea con los países de Europa Central y Oriental. Hasta la fecha, la Unión se ha dedicado intensivamente a construir una amplia red de acuerdos que regulan las relaciones económicas y políticas entre las partes. Estos acuerdos establecen los derechos y las obligaciones de cada parte. Tras la decisión que adoptaron en Copenhague de compartir el objetivo de la futura adhesión a la Unión Europea, los jefes de Gobierno de los Estados miembros de la UE, reunidos en Essen, están dispuestos actualmente a dar un gran impulso a esta relación y han preparado un itinerario detallado para que la adhesión se convierta en realidad.

La adopción, por parte del Consejo Europeo, de esta estrategia de preadhesión significa que el interrogante del debate sobre la adhesión de los países de Europa Central y Oriental a la UE dejará de ser "si" para convertirse en "cuándo y cómo", y que todas las partes colaborarán en una estrategia común para alcanzar el objetivo final.<sup>307</sup>

d) **cuarto paso-** Agenda 2000-Estrategia de preadhesión reforzada

Publicada en julio de 1997, la Agenda 2000 contiene los dictámenes de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión de Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumanía, elaborados partiendo de los criterios de Copenhague.

Finalmente, después de haber visto el contexto europeo de la condicionalidad, nos interesa saber si la condicionalidad funciona siempre; y por esa misma razón, en el siguiente sub-apartado analizaremos las tres variables.

---

<sup>307</sup> Datos extraídos de la página: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-94-1150\\_es.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-1150_es.htm?locale=FR), consultada el 21 de mayo de 2012.

### 1.1.1. La funcionalidad de la condicionalidad de la UE

En cuanto a la funcionalidad de la condicionalidad de la UE, la literatura ha dedicado especial atención a la interacción entre tres variables: la credibilidad de la condicionalidad, la claridad de las condiciones de la UE y el tamaño de los costos de adaptación.

#### a) la credibilidad de la condicionalidad

En los estudios de la ampliación de la UE de los Estados postcomunistas, hay un amplio consenso en la literatura que la credibilidad de la condicionalidad de la UE ha sido el factor más crítico para el éxito de la influencia de la UE. Una serie de estudios influyentes han señalado cómo la promesa creíble de adhesión a la UE, junto con la amenaza creíble de ser excluidos del proceso de adhesión en caso de incumplimiento, son fundamentales para promover una política amplia y de cambios institucionales en los países candidatos de Europa Central y del Este.<sup>308</sup>

Como se ha señalado, la credibilidad tiene un doble significado, ya que se refiere tanto a las amenazas de la UE de la retención de los premios en caso de incumplimiento y la promesa de entregar los premios en caso de adopción de las normas. Aparte de la democracia y del acervo, Hughes et al.<sup>309</sup> sugieren una nueva distinción en la naturaleza de la condicionalidad entre:

*-condicionalidad formal* „which embodies the publicly stated preconditions as set out in the broad principles of the „Copenhagen criteria“ and the legal framework of the *acquis*”

---

<sup>308</sup> Véase Moravcsik, A. and Vachudova, M.A. (2003), “National Interests, State Power, and EU Enlargement”, *East European Politics and Societies*, 17(1): 42-57; Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 11 (4): 661–79.; Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (ed.) (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca and London: Cornell University Press; Vachudova, M.A. (2005) *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>309</sup> Hughes et al.(2004), “Conditionality and Compliance in the EU’s Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government”, *Journal of Common Market Studies* , Vol.42. Number 3, pág: 526.

*-condicionalidad informal* „which includes the operational pressures and recommendations applied by actors within the European Commission to achieve particular outcomes during their interactions with (candidate states) in the course of enlargement“.

b) la claridad de las condiciones de la UE

De acuerdo con la europeización y la literatura sobre la condicionalidad de la UE, la claridad de las normas de la UE es un factor importante para predecir el nivel de cumplimiento a nivel nacional. Schimmelfennig y Sedelmeier, en particular, argumentaron que su cumplimiento puede ser mayor cuando las condiciones de la UE son claras, porque los actores nacionales saben exactamente qué hacer para cumplir con los requisitos para la adhesión. Por el contrario, cuando las exigencias de la UE son vagas y abiertas a interpretación, las élites políticas nacionales tienen mayor discrecionalidad para aceptar o pasar por ellos. En su opinión, la determinación también es importante porque está relacionada con la credibilidad de la condicionalidad, o sea:

“...enhances the credibility of conditionality. It is a signal to the target government that they cannot manipulate the rule to their advantage or avoid adopting it at all. At the same time, it binds the EU. If a condition is determinate it becomes more difficult for the EU to claim unjustly that it has not been fulfilled and to withhold the reward.”<sup>310</sup>

c) el tamaño de los costes de adaptación

De acuerdo con Schimmelfennig, el tamaño de los costes internos por cumplir con la condicionalidad de la UE, depende de las decisiones internas de cada Estado. En su opinión: “these costs increase the more EU conditions negatively affect the security and integrity of the state, the government’s domestic power base, and its core political practices for power preservation.”<sup>311</sup>

---

<sup>310</sup> Schimmelfennig and Sedelmeier, (2005), *Op. cit.*, pág: 12-13.

<sup>311</sup> Schimmelfennig, F., et al. (2003), “Costs, Commitments and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey”, *Journal of Common Market Studies*, 41 (3): pág: 499.

Después de identificar las variables de la condicionalidad, en el siguiente apartado nos dedicamos a analizar el desarrollo del proceso de europeización mediante los tipos de condicionalidad aplicados por la Unión Europea en relación con los Estados candidatos.

## 1.2. El proceso de europeización a través de la condicionalidad

Para Grabbe la extensión y la dirección de la europeización dependen también del grado de la voluntad de la política interna y la capacidad institucional para poner en práctica una determinada política de la UE en Europa central y del Este. La misma autora señala que: „Europeanization effects go furthest where would-be members have strong political will to implement a policy owing to domestic consensus about the goal of implementation, and where they have the institutional capacity required to achieve that goal“.<sup>312</sup>

En cuanto a la eficacia de la condicionalidad de la UE, Schimmelfennig y Sedelmeier<sup>313</sup> encontraron que al comparar la eficacia de los dos tipos de condicionalidad aplicada por la Unión Europea, la *condicionalidad democrática* y la *condicionalidad del acervo*, la última fue más eficaz para lograr cambios. Para Schimmelfennig y Sedelmeier las variables explicativas claves fueron los costos internos de los gobiernos que llegaron con la adopción de normas de la UE, y la credibilidad de las promesas de una futura adhesión a la UE que rodean a las condicionalidades. Además de estos dos tipos de condicionalidad, en las relaciones entre la Unión Europea y los Estados candidatos podemos observar también la *condicionalidad política*<sup>314</sup> y la *condicionalidad administrativa*.<sup>315</sup>

---

<sup>312</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 206.

<sup>313</sup> Schimmelfennig, F., and Sedelmeier, U. ((2008), “Candidate Countries and Conditionality” in Paolo Graziano and Maarten Peter Vink, eds. *Europeanization : new research agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pág: 419; Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004) "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe". *Journal of European Public Policy* 11 (4):661 – 79; Schimmelfennig, F. (2008) "EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness", *Journal of European Public Policy* 15 (6): 918 - 37.

<sup>314</sup> Pridham, G. (2002), “The European Union's Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: The Mečiar and Dzurinda Governments Compared”, *Europe-Asia Studies* 54, 203-227; Schimmelfennig F, Engert S, and Knobel H. (2005), “The impact of EU political conditionality”, in



La *condicionalidad democrática* comprende las normas más fundamentales, como los derechos humanos o rule of law. “In the context of *democratic conditionality* the influence of the EU depends on the initial conditions in the candidate countries. The EU’s influence remains largely limited to a particular set of countries, namely the more fragile and unstable democracies.”<sup>316</sup>

Según Schimmelfennig y Sedelmeier:

“*Democratic conditionality* concerns the fundamental political principles of the EU, the norms of human rights and liberal democracy. This context of conditionality started from the early days of the post-communist transformations in Central and Eastern Europe. The main external incentive in this context is, first, the establishment of institutional ties, such as association, and subsequently, the opening of accession negotiations. Once accession negotiations start, democratic conditionality recedes in the background, although the Commission still continues to monitor conditionality and the threat to break off negotiations remains in principle.”<sup>317</sup>

La *condicionalidad del acervo* o *acquis conditionality* comprende las normas específicas del acervo comunitario. Una vez las negociaciones de adhesión se abren, las condiciones comprenden medidas preparatorias concretas y detalladas para armonizar la

---

Schimmelfennig F. and Sedelmeier U. (eds),(2005) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*., Ithaca NY: Cornell University Press.

<sup>315</sup> Dimitrova, A. (2002), “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *West European Politics* 25: 4 pp. 171-190; Verheijen, T. (2002), “The European Union and Public Administration Development in Central and Eastern Europe”, in Randall Baker (eds.), *Transitions from Authoritarianism: The Role of Bureaucracy*, London; Dimitrova, A. (2005), “Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe”, in Schimmelfennig, Frank & Sedelmeier, Ulrik (ed.) in “Europeanization of Central and Eastern Europe” (Cornell University Press); Elbasani ,A. (2009), “EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading The Limits of Europeanization in Challenging Contexts”, *KFG Working Paper*, Nr. 2 .

<sup>316</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005), “The impact of the EU on the Accession Countries” , in Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press, pág: 210.

<sup>317</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy* 11, pág: 677.

legislación de los Estados candidatos. Schimmelfennig y Sedelmeier resumen esta idea de la siguiente manera:

“*Acquis conditionality* sets in once candidate countries start to prepare for full membership, which becomes the major external incentive for rule adoption. In the case of CEECs, the EU formulated rather strict pre-accession conditionality. Is not only demanded full compliance prior to accession but insisted on significant progress with adopting the *acquis* as a precondition for starting accession negotiations.”<sup>318</sup>

En el uso de la *condicionalidad política*, la Unión Europea establece la adopción de normas y prácticas democráticas como condiciones que los países candidatos tienen que cumplir para poder recibir beneficios como la asistencia financiera, la asociación contractual y finalmente, el estatuto de país miembro.<sup>319</sup> Pridham señala que en relación con la ampliación del Este, la Comisión Europea ha insistido en que las normas democráticas se cumplan antes de la adhesión y los criterios de Copenhague se cumplan antes del inicio de las negociaciones de adhesión.<sup>320</sup>

Schimmelfennig et al. hacen un debate sobre la elección de los casos de estudio para probar sus modelos. Señalan que:

“...the impact of political conditionality will be most discernible where is substantial conflict, in comparison with cases in which rule adoption only requires technical adaptation. (...) Moreover, in these cases it is easier to distinguish the impact of the EU from endogenous change, which is change that would occur in the absence of EU conditionality”<sup>321</sup>.

---

<sup>318</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005), *Op. cit.*, pág: 212.

<sup>319</sup> Schimmelfennig, F. and Scholtz, H. (2007), “EU Democracy Promotion in the European Neighborhood: Conditionality, Economic Development, and Linkage”, Paper for EUSA Biennial Conference, Montreal, pág: 6.

<sup>320</sup> Pridham, G. (2005), *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

<sup>321</sup> Schimmelfennig F, Engert S, and Knobel H, (2005), “The impact of EU political conditionality”, in Schimmelfennig F. and Sedelmeier U. (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe.*, Ithaca NY: Cornell University Press, pág: 34.

Teniendo en cuenta que nos interesa en particular el uso de la condicionalidad administrativa en las relaciones UE-Estados candidatos, en el quinto apartado de este capítulo vamos a analizar sus características, prestando especial atención a los instrumentos de presión europea específicos para la administración pública.

Para observar la influencia de la condicionalidad, este trabajo se basa en identificar los pasos que se tienen que seguir por parte de los Estados candidatos con el fin de cumplir con las exigencias de la Unión Europea.

El primer paso consiste en la identificación del proceso de europeización relevante a nivel europeo, y esto se refiere a los **criterios políticos de Copenhague**. La condición *sine qua non* para la adhesión a la Unión Europea es el cumplimiento con estos requisitos.<sup>322</sup>

La condicionalidad democrática fue establecida en 1993 en la Cumbre de Copenhague como los criterios políticos de Copenhague. Fue en esta Cumbre que las condiciones para los países candidatos se definieron a adherirse a la Unión Europea. Dicho de otro modo, los criterios de convertirse en miembro de pleno derecho de la Unión Europea surgió en ese momento y, posteriormente, estos fueron especificados para cada país en los documentos de asociación para la adhesión. En nuestro trabajo, nos centramos en el impacto de la europeización en el país, que es a nivel nacional, aunque se reconocen los procesos causales en ambos sentidos, las actividades a nivel nacional afectando a nivel europeo y viceversa.

Los criterios políticos de Copenhague permiten a las instituciones europeas ejercer una fuerte presión sobre los países candidatos a la democratización de su política. Como los criterios de Copenhague establecieron una serie de requisitos completos y rigurosos de los países candidatos, se produjo una transformación de la política interna y una reforma de la estructura política de los países candidatos. El objetivo de los países solicitantes de convertirse en miembro de pleno derecho de la Unión Europea trajo consigo fuertes presiones sobre los países candidatos para adaptarse al nuevo marco político establecido en los criterios políticos de Copenhague.

---

<sup>322</sup> Gwiazda, A. (2002), "Europeanization in Candidate Countries from Central and Eastern Europe", Paper prepared for the EPIC workshop in Florence, EUI, 19-22 September 2002, pág: 1.

Si hay un rasgo importante que caracteriza la relación entre la UE y los países de Europa Central y del Este, entonces se trata de la condicionalidad. Los países que desean integrarse en la UE están obligados a cumplir con una serie de condiciones. De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague 1993, la adhesión a la Unión Europea requiere:

- Que un Estado candidato haya alcanzado una estabilidad institucional que garantice la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías;

- La existencia de una economía de mercado, así como la capacidad para hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión Europea

- La capacidad de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la adhesión a los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

El Consejo Europeo de Madrid de 1995, añadió que los países candidatos tienen que asegurarse de que sus administraciones y los poderes judiciales sean capaces de implementar y aplicar de manera efectiva el acervo comunitario.

El segundo paso se refiere a los **factores de mediación**, que son las instituciones y las estrategias de los actores. Los académicos que han escrito sobre el tema de la ampliación hacia el Este han demostrado que el enfoque de la condicionalidad de la UE depende de varios factores de mediación. En los casos de altas presiones de adaptación, la presencia o ausencia de factores de mediación es importante para el grado esperado de adaptación. Denominados *mediating factors*<sup>323</sup> o *facilitating factors*<sup>324</sup>, todos son variables internas que pueden influir en el proceso de adaptación de los Estados miembros a los requisitos de la Unión Europea y a las presiones de la europeización.

---

<sup>323</sup> Schmidt, V.A. (2002b), "Europeanization and the mechanics of economic policy adjustments", *Journal of European Public Policy*, 9:6, pp. 894-912.

<sup>324</sup> Börzel, T. A. and Risse, T. (2003), "Conceptualising the Domestic Impact of Europe", pp. 57-83, in Featherstone, Kevin and Radaelli, Claudio M. (eds.) (2003): *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.

Tal como Vivien Schmidt explica en su trabajo “Europeanization and the mechanics of economic policy adjustments”, *la crisis económica* es un factor influyente que puede explicar por qué algunos Estados miembros están más abiertos al cambio de políticas que otros. Sin embargo, este no es el único factor de mediación que debe tenerse en cuenta en relación con la europeización, también la *capacidad política institucional* de los Estados miembros y cómo se relacionan con las presiones externas son de gran importancia. Y en estrecha relación con estos últimos, destacan también *la política de los Estados miembros y las preferencias políticas* ya que esto puede dar una predicción sobre cómo van a responder a los cambios de la nueva política.<sup>325</sup> Otro factor similar a la percepción del riesgo es capturado por Schmidt como *la vulnerabilidad económica*, que se refiere a la percepción económica.

Por otra parte, Radaelli pone énfasis en factores de mediación tales como las *organizaciones* y los *individuos* siendo capaces de afectar la manera en que los Estados miembros responden a las presiones de la europeización.<sup>326</sup> De acuerdo con Börzel y Risse, hay varios factores de mediación que influyen en el cambio interno y que pueden ayudar a explicar si los agentes nacionales han sido capaces de aprovechar las oportunidades europeas, es decir, la existencia de *puntos de veto múltiples*, *instituciones formales existentes* y también, *instituciones informales de cooperación*.<sup>327</sup>

El concepto de *puntos de veto múltiple* se refiere al hecho de que es necesario un gran número de actores para tomar decisiones, en relación con la Unión Europea. Los mismos pueden retrasar la adaptación nacional como respuesta a la presión europea.<sup>328</sup> De acuerdo con Risse, Cowles y Caporaso, las *instituciones formales existentes* pueden proporcionar los recursos necesarios para facilitar la adaptación nacional. Las

---

<sup>325</sup> Schmidt, V. A. (2002b), *Op. cit.*, pág: 899.

<sup>326</sup> Radaelli, C. M. (2000), “Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, N° 8; <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2000-008.htm>, consultada el 2 de febrero de 2012.

<sup>327</sup> Börzel, T.A. and Risse, T. (2000), *Op. cit.*, pág: 12.

<sup>328</sup> Haverland, M. (2000), “National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points”, *Journal of European Public Policy*, 20/1, pp.83-103.

*instituciones informales de cooperación* se definen por los acuerdos colectivos que influyen fuertemente en la forma en que los actores nacionales responden a las presiones de adaptación y son responsables de la internalización de las normas europeas, normas y puntos de vista con mayor facilidad.

Por tanto, con el fin de evaluar la influencia y la eficacia de la condicionalidad de la UE, en el siguiente apartado nos centramos en el impacto doméstico de este mecanismo.

### **1.3. El impacto doméstico de la condicionalidad**

En la última década, el estudio del impacto del proceso de integración en la UE en las políticas nacionales y los marcos institucionales, se ha convertido en uno de los campos más dinámicos de la investigación académica, y el concepto de europeización ha sido cada vez más utilizado por los investigadores de integración europea para evaluar los mecanismos y el alcance de este impacto.

La europeización se refiere a las repercusiones internas de la UE, y el enfoque analítico de gran parte de la literatura sobre europeización ha sido el de comparar los resultados de la influencia de la UE a través de los contextos nacionales y la política de los Estados miembros, o sea, evaluar si el proceso de integración en la UE ha llevado a una convergencia o a una divergencia entre las estructuras de toma de decisiones, sistemas administrativos, políticas y procesos. En términos generales, los neo institucionalistas, en general han destacado la importancia de la condicionalidad como el principal mecanismo mediante el cual la UE induce cambios políticos e institucionales en un Estado candidato.<sup>329</sup>

---

<sup>329</sup> Véase Dimitrova, A. (2004b), “Enlargement-Driven Change and Post-Communist Transformations: a New Perspective”, in Antoaneta L. Dimitrova (eds.), *Driven to Change: The European Union’s Enlargement Viewed from the East*, Manchester: Manchester University Press; Grabbe, H. (2001) „How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, *Journal of European Public Policy*, 8(6): 1013-31; Grabbe, H. (2006), *The EU’s Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Hampshire and New York; Schimmelfennig, F., et al. (2003) , “Costs, Commitments and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey”, *Journal of Common Market Studies*, 41 (3): 495–518; Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U.(2005),”The impact of the EU on the Accession Countries” ,in Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*,

En general, la literatura ha identificado la condicionalidad como el mecanismo más eficaz y de gran alcance a través del cual la UE induce a los Estados candidatos cumplir con las demandas de su adhesión, especialmente en el caso de las reformas impugnadas.<sup>330</sup>

En 2010, Schimmelfennig afirmaba lo siguiente:

“*Conditionality* is a direct mechanism of Europeanization, which is based on the EU’s manipulation of other actors’ cost-benefit calculations. The EU seeks to disseminate its governance rules by setting them as conditions that external actors have to meet in order to obtain rewards and to avoid sanctions from the EU. The most relevant rewards are different types of agreements ranging from trade agreements to accession treaties and the provisions. In addition, domestic adaptation costs must not be higher than the international rewards because otherwise a rational target state of conditionality will not comply.”<sup>331</sup>

El proceso de los cambios internos se produce como resultado de la influencia de la UE a menudo nominado como europeización, y es definido por Hix y Goetz como “a process of change in national institutional and policy practices that can be attributed to

---

Ithaca: Cornell University Press; Steunenberg, B. and Dimitrova, A. (2007), “Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 11 N5; Vachudová, M.A. (2005), *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>330</sup> Véase Dimitrova, A. (2004b), “Enlargement-Driven Change and Post-Communist Transformations: a New Perspective”, in Antoaneta L. Dimitrova (eds.), *Driven to Change: The European Union’s Enlargement Viewed from the East*, Manchester: Manchester University Press; Grabbe, H. (2006), *The EU’s Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Hampshire and New York; Steunenberg, B. and Dimitrova, A. (2007), “Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 11 N5.

<sup>331</sup> Schimmelfennig, F.(2010), “Europeanization beyond the member states” , ETH Zurich , Paper for: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* , pág:8-9.

European integration.”<sup>332</sup> La presión de adaptación implica que el efecto de la europeización de estructuras nacionales implica un proceso por el cual un conjunto de instituciones, normas europeas, reglamentos y acuerdos colectivos, interactúan con otro conjunto de instituciones de las estructuras internas.<sup>333</sup>

La condicionalidad es un método basado en incentivos para estimular el cumplimiento de sus funciones básicas. Schimmelfennig et al. definen la condicionalidad como una estrategia de "refuerzo de recompensa "por el cual una organización internacional, como la Unión Europea,” reacciona con el cumplimiento o el incumplimiento de sus condiciones de otorgar o negar recompensas ”<sup>334</sup>. A nivel nacional, la decisión de los actores para cumplir con la demanda externa también se basa en un cálculo de coste-beneficio. El proceso de adhesión se caracteriza por un control exhaustivo de progreso, así como una continua presión ejercida por las instituciones de la UE, especialmente por la Comisión Europea, para garantizar el cumplimiento del acervo.

Si nos fijamos en la política de ampliación de la UE vis-à-vis los candidatos de la Europa Central y del Este a través de la lógica racionalista, la condicionalidad de la adhesión, por consiguiente, tiene importantes efectos en la formulación de políticas nacionales. En primer lugar, la perspectiva creíble y condicional de ser miembros, junto con los beneficios percibidos de adhesión a la UE puede interferir en el cálculo estratégico de las élites políticas nacionales, proporcionando incentivos para las reformas internas. Para los candidatos Europa Central y del Este en general, y Rumanía, en particular, la perspectiva de Adhesión a la UE llevó a enormes beneficios económicos y políticos, y las elites políticas aceptan los enormes costes de cumplimiento de la condicionalidad ya que estos son percibidas como inferiores a los costos de la exclusión del proceso de ampliación de la UE.

---

<sup>332</sup> Hix, S. and Goetz, K. (2000), “Introduction: European Integration and National Political Systems,” *West European Politics* , Vol. 23, no. 4, pág: 27.

<sup>333</sup> Olsen, J. P. (1995), “Europeanization and Nation-State Dynamics”, *ARENA Working Paper*, No. 9, Oslo.

<sup>334</sup> Schimmelfennig et al. (2003), *Op. cit.*, pág: 496-497.



Como Andrew Moravcsik y Anna Vachudova argumentaron:

“East European states take part in the laborious accession process because EU membership brings tremendous economic and geopolitical benefit - particularly as compared to the uncertain and potentially catastrophic costs of being left behind as others move forward. While the candidates have had to comply with the EU’s requirements and acquiesce to certain unfavourable terms, EU membership has remained a matter of net national interest. On balance, the sacrifices demanded of them seem entirely in keeping with the immense adjustment, and the immense benefits, involved.”<sup>335</sup>

En segundo lugar, la condicionalidad reduce el poder de negociación de las élites políticas nacionales, que tienen poco o ningún espacio para la negociación de las condiciones de entrada o salida conforme con sus políticas. El cumplimiento del acervo implica una gran escala de transposición de la legislación comunitaria a la legislación nacional.

Los responsables de las políticas de la UE pueden influir en la toma de decisiones mediante el fortalecimiento, a través de coaliciones informales. Los actores nacionales pueden utilizar los requisitos de adhesión para poner en práctica una estrategia de reforma en el país y para evitar la oposición interna o trabas de carácter administrativo para hacer cumplir las decisiones<sup>336</sup>.

La receptividad de las élites nacionales, su compromiso y motivación para cumplir con las condiciones para entrar en la UE son importantes por dos razones. En primer lugar, determinar la calidad del cumplimiento de uno puede esperar en el ámbito

---

<sup>335</sup> Moravcsik, A. and Vachudová, M. (2003), “National Interests, State Power and EU Enlargement”, *East European Politics and Societies*, 17(1), pág: 43.

<sup>336</sup> Ekiert et al., (2007), “Democracy in the Post-Communist World: An Unending Quest?”, *East European Politics and Societies*, 21(1): 7–30.

nacional. Como Noutcheva<sup>337</sup> argumenta: “If domestic actors pass legislation compliant with EU-demands but legal enforcement does not follow up and problems of technical nature are not obvious, the ensuing conclusion is that there is no political will to do the reforms requested”. En segundo lugar, las motivaciones de los actores para cumplir con las demandas de la UE exigen determinar si las reformas provocadas por la condicionalidad serán irreversibles una vez que esta pierde su efectividad. Si las reformas de la UE no se basan en un amplio consenso político para transformar el país y prepararlo para la integración, entonces es poco probable que sea irreversible.<sup>338</sup>

La cuestión específica de la adopción y aplicación de la legislación comunitaria es parte de un tema más amplio de los cambios institucionales formales e informales, producidos por la UE en los países post-comunistas.<sup>339</sup> La literatura sobre la europeización de los países del Este<sup>340</sup> cuenta con varios estudios sobre el impacto de la Unión Europea sobre las reformas sociales y políticas en Europa central y oriental. El objetivo principal teórico de la literatura ha sido la influencia de la condicionalidad de adhesión: el poder de la UE para exigir reformas a cambio de las perspectivas de adhesión a la Unión Europea.<sup>341</sup>

El diseño institucional se ha visto influido por el poder de la condicionalidad. Sin embargo, el cumplimiento puede verse afectado por contingencias internas y

---

<sup>337</sup> Noutcheva, G. (2006a), “*EU Conditionality, State Sovereignty and Compliance Patterns of Balkan States*”, Paper presented at the 3rd Pan-European Conference on EU Politics, European Consortium for Political Research, Bilgi University, Istanbul, pág:11.

<sup>338</sup> Pridham, G. (2007), “Political Elites, Domestic Politics and Democratic Convergence with the European Union: The Case of Romania during Accession”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23(4): 525-547; Steunenberg, B. and Dimitrova, A. (2007), “Compliance in the EU enlargement process: the limits of conditionality”, *European Integration online Paper* [online], 11(5). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>, consultada el 25 de mayo de 2012.

<sup>339</sup> Schneider, C., Pluemper, T. and Troeger, V. (2006), “The Politics of EU Eastern Enlargement: Evidence from a Heckman Selection Model”, *British Journal of Political Science*, 36(1): 17-38.

<sup>340</sup> Sedelmeier, U. (2006a), “Europeanisation in New Member and Candidate States”, *Living Reviews in European Governance* 1(3).

<sup>341</sup> Dimitrova, A. (2002), “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement” *West European Politics* 25: 4 pp. 171-190; Schimmelfennig F. and Sedelmeier U. (eds),(2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe.*, Ithaca NY: Cornell University Press.

recursos administrativos, de tal forma que el resultado de la europeización puede ser malinterpretado. La condicionalidad se refiere a “the use of fulfillment of stipulated political obligations as a prerequisite for obtaining economic aid, debt relief, most-favored nation treatment, access to subsidized credit, or membership in coveted regional or global organization”<sup>342</sup>.

La respuesta de los países de Europa Central y del Este, en términos del diseño institucional de los sistemas de la gobernanza local puede clasificarse en dos tipos principales:

“(i) *democratizing reforms* specifically designed to promote an efficient regional development policy, and improve administrative efficiency, service delivery and the implementation of policy at the meso level; and (ii) *administrative-statistical reforms* aimed more generally at preparing for EU membership, including developing the necessary administrative capacity to access, process and administer structural and other regional development and cohesion funds.”<sup>343</sup>

La condicionalidad ha sido definida como la vinculación de los beneficios percibidos, tales como política de apoyo, ayuda económica, pertenencia a una organización para el cumplimiento de un determinado programa, en este caso el avance de los principios e instituciones democráticas en un objetivo del Estado. Hay, por supuesto, algunos factores que influyen en la aplicación de las condiciones y en la legitimidad y la eficiencia de los procesos internos que son los elementos clave que pueden interferir en el proceso de europeización. A ello se suma la voluntad de los países candidatos para cumplir con los criterios de elegibilidad.

Autores como Fierro, han hablado de dos tipos de condiciones que podrían describir los esfuerzos de la UE para impulsar las reformas en los países de la Europea Central y del Este, es decir, la condicionalidad ex -post y ex -ante. El primero se refiere a “a situation where conditions appear once the parties have concluded a treaty,

---

<sup>342</sup> Schmitter, P. (2001), *International Context and Consolidation, The International Dimensions of Democratization – Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, pág: 42.

<sup>343</sup> Hughes et al, (2002), “The Ambivalence of Conditionality: Europeanization and Regionalization in Central and Eastern Europe”, ECPR Joint Sessions Turin, 22 - 27 March 2002 Workshop 4: *Enlargement and European Governance*,pág:13.

agreement or any other contractual relationship”<sup>344</sup>. El segundo se refiere a una situación donde ciertas condiciones se encuentran en los documentos que llevan el sello de *soft law*, se supone que deben cumplirse antes de que se celebre un acuerdo.

Continuando la idea del impacto doméstico de este mecanismo, en el siguiente sub-apartado vamos a ver los modelos explicativos de la condicionalidad de la UE.

### 1.3.1. Modelos del impacto de la condicionalidad

La investigación sobre la condicionalidad de la UE se ha convertido en la principal potencia explicativa para el cambio interno en los países candidatos<sup>345</sup>. Los estudios sobre la condicionalidad de la UE han ampliado el enfoque de la europeización a través de la ampliación hacia el Este y la europeización de los países candidatos, que se ha convertido en un sub-campo de la agenda de investigación más amplio de la europeización.<sup>346</sup>

La literatura sobre la europeización y la ampliación se ha centrado principalmente en el impacto de la condicionalidad de la UE en la adhesión de los países del Este, mientras que el tratamiento de los factores internos (el poder de veto o la oposición interna) son variables intervinientes<sup>347</sup>.

Para un enfoque más amplio para hacer frente a la europeización y la ampliación, Schimmelfennig y Sedelmeier<sup>348</sup> ofrecen tres modelos explicativos de la europeización de la adopción de normas en los Estados no miembros: *modelo de*

---

<sup>344</sup> Fierro, E. (2003), *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, The Hague, Martinus Nijhoff, pág:98.

<sup>345</sup> Schimmelfennig, F. y Sedelmeier, U. (eds.) (2005), *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*, Ithaca and London.

<sup>346</sup> Sedelmeier, U. (2006), “Europeanisation in New Member and Candidate States”, *Living Reviews in European Governance*, pág: 4.

<sup>347</sup> Schimmelfennig, Frank y Sedelmeier, Ulrich (eds.) (2005), *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*, Ithaca and London; Vachudova, M.A. (2005), *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>348</sup> Schimmelfennig F. and Sedelmeier U. (eds), (2005), *Op. cit.*, pág: 8.

*incentivos externos, el modelo de aprendizaje social y el modelo de aprendizaje de lecciones.* Estos modelos se diferencian en dos aspectos principales. En primer lugar, el proceso de europeización puede ser dirigido por la UE o impulsado a nivel nacional. Si bien el proceso impulsado por la UE está sujeto a la pulsación de la UE para la adopción general, el segundo es una consecuencia de la iniciativa auténticamente nacional. La segunda distinción se refiere a la lógica de la acción que impulsa la adopción de normas.

**El modelo de incentivos externos**<sup>349</sup> o *the external incentives model* se basa en el modelo de negociación racionalista siguiendo la lógica de las consecuencias, que trata a los agentes como maximizados de utilidad estratégica. Según este modelo, la UE cuenta con una estrategia de refuerzo para que los países candidatos puedan recibir recompensas (asistencia y relaciones institucionales) de la Unión Europea, si cumplen con las normas.

El punto de partida del modelo de incentivos externos es el *status quo* interno, medido a través de la “goodness of fit”. El modelo asume que el lanzamiento de la condicionalidad de la UE altera el *status quo*, al ofrecer incentivos para la adopción de normas y cambios en la estructura de oportunidades nacionales. Según este modelo, la UE y el país candidato son actores racionales involucrados en un proceso de negociación en la que la UE establece las condiciones y el candidato tiene que cumplir estas condiciones para recibir la recompensa. Este es un modelo centrado en la condicionalidad.

La proposición general del modelo es:” *a state adopts EU rules if the benefits of EU rewards exceed the domestic adoption costs*”.<sup>350</sup> A su vez, este balance costo-beneficio depende de la determinación de las condiciones, del tamaño y la velocidad de

---

<sup>349</sup> Vachudova, M.A. (2005), *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press. Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (eds.) (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press; Moravcsik, A. and Vachudova, M. A. (2003), “National Interests, State Power, and European Union Enlargement”, *East European Politics and Societies*, 17:1, pp.42-57.

<sup>350</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy* 11, pág: 672.

las recompensas, de la credibilidad de las amenazas y promesas, y de la magnitud de los costos de adopción.<sup>351</sup>

Según este modelo, el papel de los actores es el siguiente:

“The actors involved are assumed to be strategic utility-maximizers interested in the maximization of their own power and welfare. In a bargaining process, they exchange information, threats and promises; its outcome depends on their relative bargaining power. According to the external incentives model, EU external governance mainly follows a strategy of conditionality in which the EU sets its rules as conditions that the CEECs have to fulfill in order to receive EU rewards. These rewards consist of assistance and institutional ties ranging from trade and co-operation agreements via association agreements to full membership”.<sup>352</sup>

**El modelo de aprendizaje social**<sup>353</sup> o *the social learning model* se basa en las ideas principales del constructivismo social, el modelo define la UE como una comunidad con una identidad colectiva y un conjunto de normas y valores comunes. Siguiendo la lógica de la adopción, la adopción de normas, por los Estados no miembros depende de su percepción de las demandas de la UE y las normas en su caso, en lo que respecta a la identidad colectiva, normas y valores.<sup>354</sup>

De acuerdo con esta perspectiva, el país adoptará las normas de la UE, ya que las considera legítimas en lugar de esperar alguna recompensa. Aunque este modelo podría explicar algunos aspectos de la reforma, el modelo no puede explicar la dimensión y la velocidad de la reforma aprobada por la Europa del Este.

---

<sup>351</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), *Op. cit.*, pág: 672.

<sup>352</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), *Op. cit.*, pág: 671.

<sup>353</sup> Checkel, Jeffrey T. (2000), “Compliance and Conditionality”, *ARENA Working Papers*, WP 00/18, Oslo: ARENA; Epstein, R.(2005), “Diverging Effects of Social Learning and External Incentives in Polish Central Banking and Agriculture”, in Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 178-98.

<sup>354</sup> Schimmelfennig F. and Sedelmeier U. (eds), (2005), *Op. cit.*, pág: 18.

La proposición general del modelo es:” *a state adopts EU rules if it is persuaded of the appropriateness of EU rules*”<sup>355</sup>.Según este modelo varios grupos de factores inciden sobre el poder persuasivo de la UE: la legitimidad(se refiere a la calidad de las normas de la UE, el proceso de elaboración de normas, y el proceso de transferencia de regla), la identidad (se espera que la probabilidad de adopción de normas aumenta con la identificación del Estado de destino) y la resonancia( o la adopción de reglas se verá facilitada si las normas nacionales en conflicto están ausentes y si las normas de la UE están en consonancia con las normas nacionales existentes o tradicionales).<sup>356</sup>

Según este modelo, el papel de los actores es el siguiente:

“According to this logic, the actors involved are motivated by internalized identities, values, and norms. Among alternative courses of action, they choose the (most) appropriate or legitimate one. Correspondingly, arguing about the legitimacy of rules and the appropriateness of behaviour (rather than bargaining about conditions and rewards), persuasion (rather than coercion), and ‘complex’ learning (rather than behavioural adaptation) characterizes the process of rule transfer and rule adoption”<sup>357</sup>.

**El modelo de aprendizaje de lecciones**<sup>358</sup> o *the lesson-drawing model* normalmente se basa en la idea de la insatisfacción política interna con el *status quo* de los representantes políticos para conocer las políticas y normas en el extranjero. La proposición general del modelo es: “*A government adopts EU rules if it expects these rules to solve domestic policy problems effectively*”.<sup>359</sup>

Según este modelo, para que un Estado pueda aprender lecciones sobre las normas de la UE depende de las siguientes condiciones: un Estado tiene que iniciar la búsqueda de reglas en el extranjero, orientar su búsqueda en el sistema político de la UE

---

<sup>355</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), *Op. cit.*, pág: 676.

<sup>356</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), *Op. cit.*, pág: 676.

<sup>357</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), *Op. cit.*, pág: 675.

<sup>358</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier,U. (2005), *Op. cit.*, pág:8.

<sup>359</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), *Op. cit.*, pág: 672.

(y / o sus Estados miembros), evaluar las normas de la UE como adecuados para las circunstancias nacionales. Estas condiciones dependen a su vez de cuatro grupos de factores: la insatisfacción política, las comunidades EU-centred epistemic, la transferibilidad de normas y los veto players.<sup>360</sup>

Al tomar la adopción de las normas como variable dependiente, Schimmelfennig y Sedelmeier proporcionan una guía clara de investigación a través de estos mecanismos con el fin de explorar la europeización de los países candidatos. A pesar del modelo de incentivos externos como el mecanismo causal más fiable para explicar el proceso de europeización de los países candidatos, las condiciones de claro alcance y las vías causales siempre han sido las más influyentes en la literatura.

Como Schimmelfennig y Sedelmeier argumentan, en algunos casos de adopción de normas en Europa Central y del Este se encuentran al límite entre la elección interna y el impacto de la condicionalidad de la UE. Las distinciones entre tipos de mecanismos de cambio se reflejan en una división del proceso de europeización en cinco fases: primeros contactos, acuerdos europeos, preadhesión, negociaciones para la adhesión, después de la adhesión.<sup>361</sup>

La naturaleza fluida de la condicionalidad y las dificultades para encontrar empíricamente una relación causal clara entre las condiciones y resultados de las políticas<sup>362</sup>, todos señalan que la asimetría del modelo de poder tiene que ser modificado, con el fin de mejorar las complejas relaciones entre la UE y los países candidatos. Retomando el tema de la credibilidad, Steunenberg y Dimitrova concluyen que la fijación de una fecha para la adhesión en realidad socava la eficacia de la condicionalidad<sup>363</sup>.

---

<sup>360</sup> Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), *Op. cit.*, pág: 676.

<sup>361</sup> Lippert, B., Umbach, G. and Wessels, W. (2001), “Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power”, *Journal of European Public Policy*, 8(6): 980-1012.

<sup>362</sup> Hughes J, Sasse G. and Gordon C. (2004), *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe – The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan.

<sup>363</sup> Steunenberg, B. and Dimitrova, A. (2005), “Compliance in the EU Enlargement Process: Institutional Reform and the Limits of Conditionality”, Paper presented at the 6th Corsican Law and Economics Workshop, Reims, pág: 29.



En el siguiente apartado vamos a ver los mecanismos utilizados por la Unión Europea a través de la condicionalidad en la relaciones con los Estados candidatos.

#### 1.4. Mecanismos de la condicionalidad

Analizando los recientes procesos de ampliación, se puede notar la influencia de la Unión Europea en los países candidatos a través de los mecanismos de la condicionalidad. Heather Grabbe establece una tipología de cinco mecanismos<sup>364</sup>:

**-models-** „provisions of legislative and institutional templates“, se refiere a la aplicación del acervo comunitario y la armonización con las normas de la UE.

La condicionalidad significa que hay criterios vinculados al estatuto de miembro, y el principio es que un país pueda ingresar si cumple estos criterios. Los países candidatos no pueden tener sus propias preferencias a nivel de la UE, sólo tienen que cumplir con los requerimientos de la UE.

“The CEE candidate countries had to take on all the EU’s existing laws and norms, so they were subject to the same Europeanisation pressures as member-states in the policies and institutional templates that they ‘downloaded’ from EU level. Legal transposition of the *acquis* and harmonisation with EU laws are essential to becoming a member-state, and they were the central focus of the accession process and preparations by the candidates. Some of the legal templates were transferred through binding agreements such as the Europe Agreements. Indeed, legislative adaptation to EU norms was initiated by the Europe Agreements, and continued with the Single Market White Paper, and then the Accession Partnerships. Legislative gaps and institutional weaknesses were also identified by the screening process that took place with each applicant prior to negotiations on each of the 31 negotiating ‘chapters’.”<sup>365</sup>

---

<sup>364</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 76.

<sup>365</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 76-77.

- **money**- „aid and technical assistance“ significa que había un papel importante en el fortalecimiento de la transferencia de modelos de la UE. La Unión Europea ha sido la mayor fuente de ayuda externa para los países de Europa Central y de Este. Programas tales como Phare ayudan a pagar la ejecución del acervo de la UE y para la asistencia técnica, mejorar la capacidad institucional para utilizar prácticas de la UE.

“The EU was the largest external source of aid for CEE after 1989, through the funds administered by the European Commission and also bilateral programmes from individual member-states (the largest from Germany). The Phare aid programme initially covered the ten CEE countries which applied for membership; it was later extended to Turkey and the Balkan countries.

The amounts transferred to CEE were relatively small in comparison with the fiscal transfers to the existing member-states under the structural and cohesion funds. However, they had an important role in reinforcing the transfer of EU models, because the aid helped to pay for implementation and the technical assistance built institutional capacity to take on EU practices. The co-financing requirements forced applicant countries to allocate public resources to particular policy areas too, so EU aid changed the order of priorities on governments’ agendas.”<sup>366</sup>

- **benchmarking and monitoring**- se refiere a los informes periódicos sobre el grado de preparación de cada país solicitante, lo que proporciona una influencia directa en la formulación de políticas nacionales como la Unión Europea establece una lista de prioridades que tienen que ser implementadas.

“This process provided the EU with a subtle and highly effective route of direct influence on domestic policy-making. Not only did the Regular Reports give an indication of the performance of individual ministers, but they covered implementation of individual policies, so they implicitly judged the performance of lower-level officials within the ministries. Moreover, the cycle of task-setting and reporting on progress established a public monitoring process that could be used by other actors – both domestic and external – to judge the progress of politicians and officials. The Regular Reports became a focus of interest for both the domestic and international media each year.”<sup>367</sup>

---

<sup>366</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 80.

<sup>367</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 83.

**-advice and twinning-** supuso la adscripción directa de los funcionarios públicos de los estados miembros para trabajar como asesores en la creación de instituciones nacionales, los programas.

“The EU provided a wide range of policy advice to CEE through the technical assistance offered by the Phare programme from 1989 to 1997 and through the ‘twinning’ programme that started in 1999. TAIEX (the Technical Assistance Information Exchange Office) also provided experts to give short-term advice. The EU’s efforts were supplemented by SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European countries), an OECD body funded by Phare that provided advice on horizontal government functions.

‘Twinning’ was aimed at helping CEE countries to adapt their administrative and democratic institutions to comply with membership requirements by learning from member-state experiences of framing the legislation, and building the organisational capacity necessary to implement the *acquis*”.<sup>368</sup>

**- gate-keeping-** „accession to negotiations and further stages in the accession process“, que fue la herramienta más fuerte de condicionalidad en relación con „access to different stages in the accession process, particularly achieving candidate status and starting negotiations“.<sup>369</sup> Grabbe considera que es la herramienta más poderosa de la condicionalidad por: el acceso a las diferentes etapas en el proceso de adhesión, por ejemplo, el logro de la condición de candidato, a partir de negociaciones, y, finalmente, ganar la adhesión. La Comisión también puede adjuntar condiciones específicas de las etapas particulares en el proceso de adhesión.

“However, although access to negotiations and other stages in the accession process is the EU’s most powerful political tool for enforcing compliance, it is not a precise instrument that can effect complex changes in institutional frameworks. Rather, it is a blunt weapon that can be used judiciously for priority areas only. Its main value is as a shock tactic, to embarrass applicant countries’ governments into making dramatic changes owing to the domestic repercussions of failing to meet a major foreign policy goal.”<sup>370</sup>

---

<sup>368</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 84.

<sup>369</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 86.

<sup>370</sup> Grabbe, H. (2006), *Op. cit.*, pág: 87-88.

Si bien los mecanismos *gate-keeping*, *advice* y *twinning* son los principales mecanismos diseñados para los países candidatos teniendo como función la condicionalidad de la UE en el proceso de europeización fuera de la UE, los otros tres mecanismos, *templates*, *financial assistance*, *benchmarking and monitoring* se emplean en la interacción de la UE con los Estados miembros.<sup>371</sup>

Tal como hemos mencionado en la introducción de la tesis, nuestro objeto de estudio lo representa el proceso de europeización del espacio administrativo de Rumanía, y por tanto, en el siguiente apartado vamos a ver las características de la condicionalidad administrativa de la UE, para poder aplicarla más adelante en la parte empírica de nuestro estudio.

### **1.5. La condicionalidad administrativa de la UE**

Mientras que la UE tiene competencias para armonizar algunas políticas, carece de autoridad cuando se trata de la administración pública<sup>372</sup>. Diseñado especialmente para los países de la Europa Central y del Este, el Consejo Europeo de Madrid de 1995 introdujo la capacidad administrativa como "un criterio en sí mismo"<sup>373</sup>.

El Libro Blanco aprobado en 1995, advirtió que

“El principal reto a que se enfrentan los países asociados al adoptar la legislación del mercado interior no consiste en aproximar sus textos jurídicos, sino en adaptar su maquinaria administrativa y su sociedad a las condiciones necesarias para que funcione dicha legislación. Se trata de un proceso complejo, que exige la creación o

---

<sup>371</sup> Heinz-Jürgen A., Milososki, A. and Schwarz, O. (2006), “Europeanization-a wide Field”, Literature Review, Universitaet Duisburg-Essen, pág: 16.

<sup>372</sup> Verheijen, T. (2002), “The European Union and Public Administration Development in Central and Eastern Europe”, in Randall Baker (eds.), *Transitions from Authoritarianism: The Role of Bureaucracy*, London, pág: 246.

<sup>373</sup> Dimitrova, A. (2002), “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *West European Politics*, 25(4): 171-90.

adaptación de las necesarias instituciones y estructuras, y que requiere cambios fundamentales en las responsabilidades nacionales tanto en el sistema administrativo como en el judicial, así como en el naciente sector privado.”<sup>374</sup>

De acuerdo con Grabbe<sup>375</sup>, Börzel<sup>376</sup> y Noutcheva y Bechev<sup>377</sup> la capacidad de respuesta de un Estado a las presiones de la UE también depende de su capacidad administrativa. Según Bursens y Deforche la capacidad administrativa se refiere al poder personal, recursos financieros, experiencia, habilidades de coaliciones y la concentración de competencias<sup>378</sup>. Todos estos factores pueden influir en la respuesta oportuna a los impulsos de la UE. La implicación es que, cuanto mayor es la capacidad administrativa, mayor será la probabilidad de adopción de las normas de una forma rápida y efectiva.

Para cumplir con la condicionalidad de la UE, los países de Europa Central y del Este tenían que desarrollar sus capacidades administrativas en materia de convergencia con el acervo comunitario. La ampliación de la UE y las negociaciones de adhesión han transformado las instituciones de Europa Central y del Este a través de lo que se conoce en la literatura como la europeización. El legado del pasado y los factores internos han definido la capacidad de los Estados Miembros para dar forma y tener políticas de la UE y han demostrado que la europeización es absorbida de manera diferente en los países donde los recursos administrativos para armonizar con las normas de la UE se están quedando atrás. Además, el mismo autor sostiene que el desarrollo administrativo en los

---

<sup>374</sup> Libro Blanco-Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión, COM (95) 163, mayo de 1995, pág: 21.

<sup>375</sup> Grabbe, H. (2006), *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Hampshire and New York.

<sup>376</sup> Börzel, T. A. (2002), *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, CUP.; (2009) „Transformative Power Europe? The EU Promotion of Good Governance in Areas of Limited Statehood“, Paper prepared for the ERD Workshop „*Transforming Political Structures: Security, Institutions, and Regional Integration Mechanisms*“, Florence, April 16-17, 2009.

<sup>377</sup> Noutcheva, G. and Bechev, D. (2008), “The Successful Laggards: Bulgaria and Romania’s Accession to the EU”, *East European Politics and Society*, 22(1): 114-144.

<sup>378</sup> Bursens, P. and Deforche, J. (2008) ,”Europeanization of Subnational Polities: the Impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to European Integration”, *Regional and Federal Studies*, 18(1):1-18.

países de Europa Central y del Este es parte de la aparición de un multinivel sistema político<sup>379</sup>.

Tratando de poner en práctica el criterio burocrático, la Comisión Europea intentó, a través de sus informes periódicos de seguimiento, desarrollar puntos de referencia medibles para poder evaluar la capacidad administrativa los países candidatos. Sin embargo, en vista de la falta del acervo administrativo y de los vínculos débiles con las condiciones de preadhesión, la cooperación interna dentro de la Comisión Europea fue muy pobre<sup>380</sup>. En consecuencia, en lugar de desarrollar normas vinculantes de la UE en las capacidades administrativas nacionales, la UE se basó en fuentes externas, es decir, la unidad de SIGMA de la OCDE. El artículo de SIGMA<sup>381</sup> sobre la preparación de la administración pública para el espacio público europeo ayudó a elaborar algunos criterios básicos para la evaluación de las capacidades administrativas de los países candidatos. Los componentes de la reforma de la administración pública, identificados por SIGMA, se incluyeron en la evaluación anual de la Comisión sobre el progreso del país candidato.

En el artículo “¿Qué enfoque adopta SIGMA en la reforma de la Administración pública?”, publicado en 2004, Cardona y Bonwit explican el papel que tiene la unidad en la reforma de las administraciones públicas:

“El enfoque de SIGMA se ha basado en las necesidades de sus países miembros, junto con los requisitos de la futura Unión Europea. En estos países, la preocupación era que sus administraciones públicas fueran acordes con los estándares y los principios compartidos por los Estados miembros de la Unión, así como el acervo comunitario. Las reformas se hacen, pues, con vistas al acceso a la UE. Esto conlleva

---

<sup>379</sup> Lippert, B., Umbach G. and Wessels W. (2001), “Europeanisation of the CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, no. 6, pág.: 980.

<sup>380</sup> Heidbreder, E.G. (2009), “Structuring the European Administrative Space: Channels of EU Penetrations and Mechanisms of National Chance”, *KFG Working Paper Series, No. 5*, Kolleg-Forschergruppe (KFG) „The Transformative Power of Europe”, Free University Berlin, pág: 16.

<sup>381</sup> Sigma Paper no. 23, “Preparing. Public Administrations for the European Administrative Space”, OECD, Paris, 1998.

cambios sistemáticos (por ejemplo, cambios en valores y percepciones), no sólo cambios en procesos administrativos.

La reforma de las administraciones públicas de los países candidatos era uno de los principales requisitos de acceso a la UE desde los consejos europeos de Copenhague en 1993 (los "criterios de Copenhague") y de Madrid en 1995. Con el objeto de satisfacer los criterios de Copenhague, las administraciones de los países candidatos deben ser profesionales, libres de politización indebida y con unos estándares de integridad aceptables, además de respetar la legislación de la UE y unos estándares compartidos con el resto de los países miembros. (...)... el enfoque de reforma de SIGMA ha sido básicamente y necesariamente un enfoque legal, porque el cambio requerido en los países candidatos implicaba cambiar las reglas del juego y construir un nuevo orden jurídico para la Administración pública, compatible con las aspiraciones de pertenencia a la UE. Se sobreentendía que los cambios en el marco jurídico eran una condición para construir una capacidad administrativa e institucional suficiente que se adaptase a los requisitos de pertenencia a la UE. Este enfoque partía de la tradición administrativa de la Europa continental, en que las administraciones públicas tienen un componente jurídico importante. No existen razones a priori para que este enfoque sea aplicable indistintamente. En la mayoría de los países del centro y el este de Europa, esta tradición, ancorada en la ley administrativa continental, había existido, en especial, en aquellos que habían estado influenciados por la tradición jurídico-administrativa francesa, austrohúngara y prusiana. Ahora bien, durante los años de régimen comunista, la mayoría de esas tradiciones se desvanecieron y para las élites de algunos de estos países ha sido difícil entender los conceptos básicos de la administración democrática y aplicarlos en la práctica.”<sup>382</sup>

Para la evaluación de la administración pública, la Comisión Europea hace uso de una serie de instrumentos, tales como los informes anuales sobre los progresos realizados por cada uno de los países candidatos, las asociaciones para la adhesión y los planes de acción para el fortalecimiento de las estructuras administrativas y judiciales.

---

<sup>382</sup> Cardona, F. y Bonwitt, B. (2004), *Reformas administrativas en la Europa Central y en la Europa del Este: el Programa SIGMA*, Working Paper OCDE.

a) los informes anuales sobre los progresos realizados

La evaluación de la Comisión comienza a partir de la solicitud de adhesión y continúa hasta que el país candidato ingresa efectivamente en la UE.

Esta evaluación es objeto de informes anuales (informes periódicos) en los que la Comisión evalúa el grado de preparación de los países candidatos para asumir sus obligaciones de Estados miembros. Los informes siguen una estructura similar, realizando una evaluación detallada de los criterios de Copenhague, incluida una evaluación capítulo a capítulo en cuanto a la adopción y aplicación del acervo.

De forma más periódica, y como complemento a su evaluación anual, la Comisión ha establecido un proceso de seguimiento del desarrollo de las negociaciones de adhesión. Dicho proceso se apoya en el marco de negociación y tiene por objeto evaluar la adecuación de los países candidatos por lo que respecta al acervo y a su aplicación. Esta evaluación se publica regularmente en informes de seguimiento.<sup>383</sup>

b) las asociaciones para la adhesión

Son un instrumento de la estrategia de preadhesión que permite determinar las necesidades específicas de los países candidatos a los que están destinadas las ayudas de preadhesión. Constituyen el marco para:

- las prioridades a corto y medio plazo, los objetivos y las condiciones definidos para cada país candidato de conformidad con el dictamen de la Comisión sobre su solicitud atendiendo a los criterios de adhesión (criterios de Copenhague);
- la ayuda a la preadhesión.

Las asociaciones para la adhesión se establecen para cada uno de los países candidatos, a fin de orientarlos y estimularlos en sus preparativos para la adhesión. A tal fin, cada país candidato elabora un programa nacional de adopción del acervo (PNAA), que incluye un calendario de puesta en práctica de la asociación. Además, cada país candidato establece un plan de acción relativo al refuerzo de las capacidades administrativas y judiciales. La asociación para la adhesión también puede ser objeto de

---

<sup>383</sup> Datos extraídos de la página web:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/ongoing\\_enlargement/114536\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/114536_es.htm), consultada el 5 de junio de 2012.



revisión en función de la evolución de la situación, sobre todo en caso de que se definan nuevas prioridades durante el proceso de preadhesión.<sup>384</sup>

c) el refuerzo de la capacidad administrativa y judicial

La existencia de una capacidad administrativa y judicial adecuada en los países candidatos es esencial para que estos países puedan aplicar el acervo y garantizar su respeto desde el momento de su adhesión. Esta capacidad es, por tanto, un factor clave para que culmine con éxito el proceso de ampliación.

La Comisión Europea supervisa la capacidad administrativa y judicial de los países candidatos desde 1997. En su Documento de Estrategia para la Ampliación de 2001 se comprometió a poner en marcha planes de acción para reforzar esta capacidad en cada uno de los países que participan en las negociaciones de adhesión. Estos planes están siendo aplicados desde principios de 2002. La presente Comunicación analiza las iniciativas adoptadas en este contexto, así como los avances conseguidos en lo que respecta a los compromisos contraídos en las negociaciones de adhesión.

Es necesario destacar que en 2002 estos planes se acompañan de una asistencia financiera especial de 250 millones de euros. Teniendo en cuenta que la capacidad administrativa y judicial debe adaptarse a la evolución de las necesidades del acervo, proceso que no finaliza en el momento de la adhesión, la Comisión propone mantener esta asistencia mediante un instrumento de transición por un importe de 380 millones de euros. Este instrumento se destinará a las acciones excluidas de los fondos estructurales.<sup>385</sup>

---

<sup>384</sup> Datos extraídos de la página web:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/accesion\\_partnership\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accesion_partnership_es.htm), consultada el 5 de junio de 2012.

<sup>385</sup> Datos extraídos de la página web:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50007\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50007_es.htm), consultada el 5 de junio de 2012.

Las Asociaciones para la Adhesión constituyen el punto de partida de los planes de acción para reforzar la capacidad administrativa y judicial. Se han incorporado a cada plan de acción todas las prioridades señaladas en cada Asociación y vinculadas al objetivo de reforzar esta capacidad.

Los planes de acción agrupan para cada prioridad:

- los compromisos contraídos en las negociaciones de adhesión;
- las medidas previstas para la aplicación;
- la ayuda comunitaria ya en curso o prevista, incluida cualquier ayuda suplementaria del programa PHARE para reforzar las instituciones;
- las actividades de seguimiento para evaluar la preparación de cada país.

Los aspectos abordados en los planes de acción son los siguientes:

-aspectos relativos a los criterios políticos de Copenhague: refuerzo de la Administración pública, reforma del sistema judicial, desarrollo de la capacidad de lucha contra la corrupción, respeto de los derechos humanos y protección de las minorías;

-aspectos relativos a los criterios económicos de Copenhague: desarrollo del mercado inmobiliario y los catastros y registros de la propiedad, respeto de la legislación sobre quiebra, creación de un medio empresarial favorable, reforma del sector financiero, reforma del sistema de gestión de las finanzas públicas;

-aspectos destinados a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior: respeto de las normas de competencia, refuerzo de las estructuras de transporte, refuerzo de la capacidad de las administraciones fiscales y aduaneras, establecimiento o refuerzo de los organismos reguladores de los sectores del transporte, la energía, las telecomunicaciones, los servicios postales y el sector audiovisual;

-aspectos destinados a garantizar unas condiciones de vida compatibles con el desarrollo sostenible: refuerzo de las estructuras de gestión de la Política Agrícola Común, refuerzo de las estructuras administrativas en el sector de la pesca, instauración de los organismos encargados de la gestión de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, desarrollo de la capacidad de seguimiento y aplicación de la legislación medioambiental, seguridad de los transportes, seguridad nuclear, normas sobre salud y seguridad en el trabajo;

-aspectos destinados a garantizar la protección de los ciudadanos: refuerzo del sistema judicial, lucha contra la corrupción, desarrollo de la capacidad para aplicar el acervo de justicia e interior, mejora de los establecimientos de transformación de los alimentos, refuerzo de las inspecciones de seguridad alimentaria;

-aspectos que tienen por objetivo una gestión apropiada de los fondos comunitarios: refuerzo de las estructuras de control de las finanzas públicas, desarrollo de la capacidad en materia estadística.<sup>386</sup>

---

<sup>386</sup> Datos extraídos de la página web:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50007\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50007_es.htm),

consultada el 5 de junio de 2012.

## 1.6. Conclusión

En este capítulo hemos visto la conexión entre la condicionalidad y el proceso de europeización, observando la presión de la Unión Europea en los países candidatos. La europeización implica un conjunto particular de procesos y requiere algunos ajustes en el nivel interno del país, para que la política nacional pueda estar en cumplimiento con las normas de la UE, que se definen en los criterios políticos de Copenhague y también en el criterio administrativo introducido durante el Consejo Europeo de Madrid de 1995.

Hemos visto que la condicionalidad incluye reglas y procedimientos que deben ser cumplidos por los países candidatos. En el contexto del proceso de integración europea, hay tres elementos constitutivos de la condicionalidad de adhesión a la UE: normas, incentivos y sanciones. Hemos presentado las variables que contribuyen a la funcionalidad de la condicionalidad de la UE, siendo estas: la credibilidad de la condicionalidad, la claridad de las condiciones de la UE y el tamaño de los costos de adaptación, así como los modelos explicativos de la adopción de normas en los Estados no miembros: *el modelo de incentivos externos*, *el modelo de aprendizaje social* y *el modelo de aprendizaje de lecciones*.

En las relaciones entre la Unión Europea y los Estados candidatos hemos observado los cuatro tipos de condicionalidad: la *condicionalidad política*, la *condicionalidad democrática*, la *condicionalidad del acervo* y la *condicionalidad administrativa*. Para poder hacer efectivas sus condicionalidades, la Unión Europea utiliza una serie de mecanismos. En cuanto a la condicionalidad administrativa, es un hecho que para cumplir con la condicionalidad de la UE, los países candidatos tienen que desarrollar sus capacidades administrativas.

Una vez establecido el marco teórico y definido el objeto de estudio, en la segunda parte de la tesis, nuestro objetivo consistirá en analizar el proceso de europeización de la administración pública rumana, desde una perspectiva histórico-institucionalista.

## **PARTE II. MARCO EMPÍRICO**

La segunda parte de esta tesis, constituida por tres capítulos, se centra en el caso específico de la europeización de Rumanía, más exacto en el impacto y las presiones de la UE y en los cambios o no cambios, legales y estructurales, de la administración pública rumana. Para demostrar cómo ha influido la condicionalidad europea en las estructuras administrativas de Rumanía vamos a analizar las estructuras ministeriales. Para observar plenamente la interacción entre la condicionalidad de la UE y los cambios domésticos, hemos seguido el contexto histórico de la evolución de la relación entre la Unión Europea y Rumanía, que podría ser dividida en cinco etapas, de la siguiente manera: a) la evolución después de la revolución de diciembre de 1989 hasta 1995, cuando Rumanía presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea b) de la exclusión a la inclusión desde 1996 hasta 1999, cuando en el Consejo Europeo de Helsinki se decidió comenzar las negociaciones de adhesión con Rumanía c) la negociación de adhesión desde 2000 hasta 2004, d) la participación en el horizonte de futuro miembro de la Unión Europea desde 2005 hasta 2007 y finalmente e) miembro de la Unión Europea desde 2007 hasta el presente.

El *primer capítulo* analiza la influencia de la Unión Europea en el espacio administrativo rumano. El *segundo capítulo* se centra en el proceso de reforma de la administración pública rumana, analizando la capacidad administrativa, la implementación del proceso de reforma y la introducción de los instrumentos modernos en la administración pública. El *tercer capítulo* se dedica al análisis del papel de las instituciones en el proceso de europeización y la evolución de las estructuras ministeriales, especialmente el Ministerio de Integración Europea y el Ministerio de Administración Pública.

#### **Capítulo 4. La influencia de la Unión Europea en el espacio administrativo rumano**

Prestando especial atención a la condicionalidad como mecanismo de la europeización, este capítulo conceptualiza la interacción entre la UE y Rumanía, señalando cómo la UE ejerce su influencia sobre los países candidatos a ser miembros y cómo las élites políticas nacionales responden a la presión externa.

Este capítulo pretende dar una detallada evaluación del impacto de la condicionalidad de la UE en las estructuras institucionales en Rumanía, especialmente en el ámbito de la administración pública. Para conceptualizar el alcance potencial de su influencia es necesario identificar los mecanismos mediante los cuales la UE ejerce su influencia sobre los países candidatos, así como las condiciones clave para su éxito.

Como ya hemos mencionado en la primera parte de la tesis, el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y el Consejo Europeo de Madrid de 1995, dan un paso decisivo en el proceso de ampliación fijando los criterios concretos para valorar el grado de preparación de los países candidatos de adhesión a la UE.

En este capítulo nos centramos en el cuarto criterio, el criterio administrativo, analizado en el contexto de la candidatura de adhesión de Rumanía. Para empezar, nos dedicamos a examinar la evolución en el cumplimiento del requisito administrativo, utilizando como base de análisis las evaluaciones de la Comisión Europea realizadas en el Dictamen sobre la candidatura del país de adhesión a la Unión Europea, los planes de trabajo, así como todos los Informes Periódicos de seguimiento elaborados en el período comprendido entre 1998 y 2006 y también en todos los Informes post-adhesión elaborados en el período 2007-2012, en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación.

En el primer apartado, consideramos conveniente presentar el modelo de condicionalidad de la Unión Europea en las relaciones con Rumanía, desde la etapa de pre-negociación hasta la etapa post-adhesión, así como hacer un resumen de las relaciones entre Rumanía y la Unión Europea, haciendo hincapié sobre la noción, contenido e importancia del acervo comunitario. En el segundo apartado, analizamos

los mecanismos de presión ejercidos por la UE en el ámbito administrativo rumano, para seguir en el tercer apartado con la condicionalidad UE en la lucha contra la corrupción.

### **1.1. La condicionalidad de la UE en el espacio administrativo rumano**

Tal como se ha mencionado en la introducción de esta tesis, la investigación se centra en el impacto de la europeización en la administración pública rumana. En este marco, la administración pública rumana se convierte en algo más que un agente de la aplicación de las políticas europeas y la legislación inherente al proceso de ampliación y se transforma en un actor activo capaz de influir en el resultado del proceso de ampliación.

Las relaciones entre los dos ámbitos, el europeo y el nacional, no han seguido un curso constante, pero ha fluctuado enormemente en el curso de las negociaciones de adhesión, que van desde el entusiasmo hasta la idea de proponer una fecha de adhesión posterior a la ya acordada, porque habían profundas preocupaciones sobre la capacidad de adherirse en 2007.<sup>387</sup> El siguiente cuadro presenta el modelo de condicionalidad de la Unión Europea en las relaciones con Rumanía:

---

<sup>387</sup> Ionita, A. L. (2005), "Changing values – the case of the civil servant in Romania. An analysis of the impact EU integration has on Romanian public administration", *Working Paper* National Institute of Administration Romania.



Etapa	Condiciones	Estructura de incentivos		Seguimiento /Monitoring
		Recompensas	Amenazas	
<b>Pre-negociación</b>	-condiciones de acceso -condiciones apertura negociaciones -condiciones adicionales (específicas cada país)	<b>recompensas adhesión:</b> - perspectiva de adhesión - firma Acuerdo de Asociación -implementación Acuerdo de Asociación - estatuto de país candidato - apertura de las negociaciones de adhesión. <b>recompensas financieras</b>	<b>amenazas explícitas:</b> - sanciones financieras  <b>amenazas implícitas:</b> -retrasos de las recompensas de adhesión	-informes de seguimiento
<b>Negociación</b>	-criterios de Copenhague -condiciones de apertura capítulos -condiciones de cierre capítulos -áreas de preocupación grave – destacadas en los informes de seguimiento	<b>recompensas adhesión :</b> -apertura capítulos -cierre capítulos -perspectiva de adhesión creíble -finalización de las negociaciones para la adhesión -firma del Tratado de Adhesión <b>recompensas financieras</b>	<b>amenazas explícitas:</b> - sanciones financieras  <b>amenazas implícitas:</b> -retrasos de las recompensas de adhesión	-informes de seguimiento
<b>Adhesión</b>	-criterios de Copenhague - áreas de preocupación grave – destacadas en los informes de seguimiento	<b>recompensas adhesión :</b> - adhesión  <b>recompensas financieras</b>	<b>amenazas explícitas:</b> sanciones preventivas: - cláusula de salvaguardia Mercado Interior; - cláusula de salvaguardia JAI; - cláusulas adicionales	-informes de seguimiento
<b>Post-adhesión</b>	-Benchmarks- condiciones individuales específicas de cada país	<b>recompensas financieras</b>	<b>amenazas explícitas:</b> sanciones preventivas: - cláusula de salvaguardia económica; - cláusula de Salvaguardia Mercado Interior; - cláusula de salvaguardia JAI	-informes de seguimiento

Fuente: Adaptado según Gateva, E. (2010), "Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure?", *KFG Working Paper Series*, No. 18, October 2010, Kolleg-Forscherguppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin, pág: 10.

Para Rumania, igual que para otros países de la Europa Central y Oriental, las negociaciones constituyeron un difícil proceso. Para poder integrarse en la UE, cada país candidato debe adoptar, aplicar y hacer cumplir la totalidad de los capítulos del acervo y crear las instituciones administrativas y judiciales para supervisar la legislación antes de poder unirse a la UE. La apertura de estos capítulos representa una principal herramienta de condicionalidad europea. El cuadro siguiente muestra los capítulos del acervo que tenían que ser completados antes de poder concluir las negociaciones de adhesión con la Unión Europea.

Capítulo 1 (Libre circulación de mercancías)	Capítulo 17 (Ciencia e Investigación)
Capítulo 2 (Libre circulación de personas)	Capítulo 18 (Educación y Formación)
Capítulo 3 (Libre prestación de servicios)	Capítulo 19 (Telecomunicaciones y Tecnologías de la información)
Capítulo 4 (Libre circulación de capitales)	Capítulo 20 (Cultura y Política Audiovisual)
Capítulo 5 (Legislación Mercantil)	Capítulo 21 (Política Regional y Coordinación de instrumentos estructurales)
Capítulo 6 (Política de Competencia)	Capítulo 22 (Medio ambiente)
Capítulo 7 (Agricultura)	Capítulo 23 (Protección de Consumidores y Salud)
Capítulo 8 (Pesca)	Capítulo 24 (Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior)
Capítulo 9 (Política de Transportes)	Capítulo 25 (Unión Aduanera)
Capítulo 10 (Fiscalidad)	Capítulo 26 (Relaciones Exteriores)
Capítulo 11 (Unión Económica y Monetaria)	Capítulo 27 (Política Exterior y de Seguridad Común )
Capítulo 12 (Estadísticas)	Capítulo 28 (Control Financiero)
Capítulo 13 (Política Social y Empleo)	Capítulo 29 (Disposiciones Financieras y Presupuestarias)
Capítulo 14 (Energía)	Capítulo 30 (Instituciones)
Capítulo 15 (Política Industrial)	Capítulo 31 (Otras cuestiones)
Capítulo 16 (Pequeñas y Medianas Empresas)	

Fuente:

[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/chapters/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/index_en.htm), consultada el 1 de octubre de 2012.

Tal como podemos ver, no hay ningún capítulo del acervo dedicado a la administración pública, pero es evidente que el cumplimiento de todos estos capítulos depende de la capacidad administrativa de las instituciones públicas. Debido a sus aspiraciones de convertirse en miembro de la Unión Europea y en su intento de cumplir con los criterios de Copenhague, Rumanía trató de cumplir con el acervo comunitario y los principios europeos en cuyo marco la UE se ha construido. En 2008, Papadimitriou y Phinnemore han resumido esta idea de la siguiente forma: “Having applied to join the EU club, it was now in a position where it could abide by the club’s rules and be a responsible member that could be relied on to fulfil its membership obligations.”<sup>388</sup>

Para observar plenamente la interacción entre la condicionalidad de la UE y los cambios domésticos, es importante seguir el contexto histórico de la evolución de la relación entre la Unión Europea y Rumanía, que podría ser dividida en cinco fases, de la siguiente manera: a) la evolución después de la revolución de 1989 hasta 1995, b) de la exclusión a la inclusión desde 1996 hasta 1999, c) la negociación de adhesión desde 2000 hasta 2004, d) la participación en el horizonte de futuro miembro de la Unión Europea desde 2005 hasta 2007 y finalmente e) miembro de la Unión Europea desde 2007 hasta el presente.

Rumanía presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea el 22 de junio de 1995. La preparación de Rumanía para la adhesión se ha efectuado, en particular, sobre la base del Acuerdo Europeo, entrado en vigor en febrero de 1995, que “constituye el fundamento jurídico de las relaciones de Rumanía con la Unión Europea. Su objetivo es ofrecer un marco para el diálogo político, promover la expansión del comercio y las relaciones económicas entre ambas partes, suministrar una base para la asistencia técnica y financiera de la Comunidad y un marco adecuado para apoyar la integración gradual de Rumanía en la Unión”<sup>389</sup>.

---

<sup>388</sup> Papadimitriou, D. and Phinnemore, D. (2008), *Romania and the European Union – from marginalisation to membership*, Routledge, Abingdon, pág: 7.

<sup>389</sup> Según Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Rumanía, pág: 9 disponible en [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op_es.pdf), consultada el 1 de octubre de 2012.

En julio de 1997, la Comisión Europea adoptó la Agenda 2000<sup>390</sup>, donde estaba incluida una opinión sobre la solicitud de adhesión de Rumanía a la Unión Europea, actualizada y completada por medio de los informes periódicos sobre la integración. Ocho meses más tarde, más exacto en marzo de 1998 se lanzó el proceso de ampliación y en noviembre de ese mismo año, se publicó el primer informe de seguimiento de Rumania en relación con el cumplimiento de los criterios de adhesión.

En diciembre de 1999, en el Consejo Europeo de Helsinki se decidió comenzar las negociaciones de adhesión con Rumanía, a pesar de los retrasos e incumplimientos del país a la hora de cumplir los criterios económicos y políticos.<sup>391</sup> En el mismo mes las prioridades de la Asociación para la Adhesión<sup>392</sup> fueron objeto de una revisión. En el ámbito de la administración pública, Rumanía tenía que reforzar la capacidad administrativa, en especial la capacidad para gestionar y controlar los fondos de la Unión Europea. *A corto plazo*, el país tenía que : a) adoptar de una ley sobre la función pública; b) impulsar el Plan de desarrollo nacional y el Plan de desarrollo rural; adoptar el marco legal, administrativo y presupuestario (manual de auditoría y seguimiento de auditoría) para programar y gestionar IPEP (Instrumento de políticas estructurales para la preadhesión ) y SAPARD (Programa especial de adhesión para la agricultura y el

---

<sup>390</sup> “Agenda 2000” es el resultado de un esfuerzo conjunto de todas las instituciones, cuyos orígenes se remontan al Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995. “La comunicación inicial de la Comisión sobre la que se basó el proyecto, "Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia", constituye un marco único y completo que ofrece una visión clara y coherente de su futuro en los prolegómenos del siglo veintiuno. Su objetivo principal es preparar a la Unión para sus mayores desafíos: el refuerzo de sus políticas y la adhesión de nuevos Estados, en un marco financiero riguroso. Las medidas adoptadas sobre la base de la comunicación confirman las líneas directrices: consolidación de los esfuerzos presupuestarios, mayor concentración de medios, ejecución más rigurosa (simplificación, descentralización), buena preparación para el ingreso de los nuevos socios.” Para más datos consultar: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/l60001\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60001_es.htm), consultada el 5 de octubre de 2012.

<sup>391</sup> Según el Informe de Seguimiento de la Comisión Europea publicado en 1999.

<sup>392</sup> La Asociación para la adhesión (adoptada en marzo de 1998 y modificada en diciembre de 1999, en enero de 2002 y en mayo de 2003), tiene por objetivo inscribir en un marco jurídico los ámbitos prioritarios de trabajo definidos en la hoja de ruta, en el Informe periódico 2003 de la Comisión sobre los avances en la vía hacia la adhesión, los medios financieros disponibles para ayudar a Rumania a aplicar estas prioridades y las condiciones aplicables a esta ayuda. Para más detalles, consultar: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e40108\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e40108_es.htm), consultada el 5 de octubre de 2012.

desarrollo rural), incluida la evaluación sistemática del impacto ambiental y unas normas de contratación pública compatibles con las de la Unión Europea para los proyectos cofinanciados por los fondos comunitarios; crear una agencia de pagos eficiente para el SAPARD; c) empezar a introducir un régimen presupuestario para los programas que permita los compromisos plurianuales, consolidar el proceso de ejecución presupuestaria, mejorar la recaudación de ingresos y la movilización fiscal; reforzar el departamento de contratación pública en el Ministerio de Hacienda; d) completar el marco legislativo del control financiero externo e interno; desarrollar la organización central dentro del Ministerio de Hacienda para armonizar las auditorías internas/unidades de control en los centros que efectúan los gastos; establecer la independencia funcional de los interventores/auditores nacionales internos a nivel central y local, incluido el control financiero *ex ante*; e) iniciar los preparativos para que el Tribunal de Cuentas introduzca la auditoría de gestión y la metodología de auditoría y f) formar a los agentes de orden público en cuestiones relacionadas con la competencia, la propiedad industrial e intelectual y la protección de los consumidores. *A medio plazo*, el país tenía que: a) llevar a cabo un amplio programa de reforma de la administración pública dirigido a mejorar la capacidad de la misma para aplicar y gestionar el acervo; b) reforzar las funciones de control de la hacienda pública mediante una adecuada dotación de personal, formación y equipamiento y c) potenciar el sistema rumano de estadística para aproximarlos a las normas comunitarias.<sup>393</sup>

Con ocasión de la celebración de la Conferencia Intergubernamental sobre Adhesión, el 15 de febrero de 2000 comenzaron las negociaciones oficiales para la adhesión. Bajo la presidencia portuguesa de la Unión Europea, durante el primer semestre del mismo año se establecieron 31 capítulos de negociación, de los cuales cinco, más exacto el 16 (Pequeñas y Medianas Empresas), 17 (Ciencia e Investigación), 18 (Educación y Formación), 26 (Relaciones Exteriores), 27 (Política Exterior y de

---

<sup>393</sup> Según la Decisión 1999/852/CE de 6 de diciembre de 1999 relativa a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la asociación para la adhesión de Rumania-disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:335:0015:0021:ES:PDF>, consultada el 5 de octubre de 2012.

Seguridad Común) fueron abiertos y cerrados de forma provisional. Durante el mismo año, pero esta vez, bajo la presidencia francesa de la Unión Europea, el Consejo de la UE decidió abrir negociaciones sobre cuatro capítulos más, el 6 (Política de Competencia), 12 (Estadísticas), 19 (Telecomunicaciones y Tecnologías de la información) y 20 (Cultura y Política Audiovisual). Solo el capítulo 12 (Estadísticas) fue cerrado provisionalmente de los cuales uno exclusivamente es cerrado de forma provisional. Durante las presidencias sueca y belga se abrieron las negociaciones para ocho capítulos, el 4 (Libre circulación de capitales), 5 (Legislación Mercantil), 8 (Pesca), 9 (Política de Transportes), 10 (Fiscalidad), 13 (Política Social y Empleo), 23 (Protección de Consumidores y Salud), 25 (Unión Aduanera) y fueron cerradas provisionalmente las negociaciones para tres capítulos, el 5 (Legislación Mercantil), 8 (Agricultura) y 23 (Protección de Consumidores y Salud).

El año 2001 resultó de gran importancia para Rumanía en su proceso de adhesión: por un lado, se creó el Ministerio de la Integración Europea, y por otro lado, se estableció una Delegación Nacional para las negociaciones de adhesión a la UE. Para el año 2002, el objetivo principal de la negociación era lograr la apertura de todos los capítulos de negociación, teniendo como objetivo cerrar provisionalmente la mayor cantidad de los mismos. Durante ese año, la Delegación Nacional dio un fuerte impulso a las negociaciones, mediante la apertura de todos los capítulos.

En definitiva, durante el año 2002 se abrieron trece capítulos de negociación, el 1 (Libre circulación de mercancías), 2 (Libre circulación de personas), 3 (Libre prestación de servicios), 7 (Agricultura), 11 (Unión Económica y Monetaria), 14 (Energía), 15 (Política Industrial), 21 (Política Regional y Coordinación de instrumentos estructurales), 22 (Medio ambiente), 24 (Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior), 28 (Control Financiero), 29 (Disposiciones Financieras y Presupuestarias), 30 (Instituciones) con la ocasión de las Conferencias Intergubernamentales de Adhesión de marzo, junio, julio, octubre, noviembre y diciembre y siete capítulos, el 11 (Unión Económica y Monetaria), 13 (Política Social y Empleo), 15 (Política Industrial), 19 (Telecomunicaciones y Tecnologías de la información), 20 (Cultura y Política Audiovisual), 25 (Unión Aduanera) y 30 (Instituciones) fueron cerrados provisionalmente. Durante la Cumbre de Copenhague, en diciembre de 2002, los

líderes de la UE establecieron el año 2007 como fecha para la entrada de Rumania en la UE.

En el año 2003 fue cerrado provisionalmente el capítulo 4 (Libre circulación de capitales) con la ocasión de la Conferencia Intergubernamental de abril. En junio del mismo año fueron cerrados dos capítulos más, el 1 (Libre circulación de mercancías) y el 10 (Fiscalidad). También en el mismo 2003, se cerraron provisionalmente los capítulos 2 (Libre circulación de personas) y 9 (Política de Transportes) con la ocasión de la Conferencia de Adhesión de Bruselas y el 28 (Control Financiero). Bajo la presidencia irlandesa, con la ocasión de la Conferencia de Adhesión Rumania-UE de 4 de junio de 2004, fueron cerrados provisionalmente el capítulo 7 (Agricultura) y el capítulo 29 (Disposiciones Financieras y Presupuestarias).

Durante el mismo mes, más exactamente con ocasión de la Conferencia de Adhesión Rumanía-UE celebrada el 30 de junio de 2004, se cerró provisionalmente el capítulo 14 (Energía). Rumanía finalizó las negociaciones para los capítulos 3 (Libre prestación de servicios) y 21 (Política Regional y Coordinación de instrumentos estructurales) en septiembre de 2004. Dos meses más tarde, con la ocasión de la Conferencia de Adhesión del 26 de noviembre de 2004, fueron cerrados provisionalmente los capítulos 2 (Libre circulación de personas) y 31 (Otras cuestiones). Finalmente, Rumanía consiguió cerrar los últimos dos capítulos, el 6 (Política de Competencia) y el 24 (Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior) en el mes de diciembre de 2004. También durante este mes se concluyeron las negociaciones de adhesión. El 22 de febrero de 2005 la Comisión emitió un juicio positivo sobre la fecha prevista y el 25 de abril de 2005 se firmó el Tratado de Adhesión de Rumanía.

Finalmente, el 1 de enero de 2007 Rumanía se convirtió en Estado miembro de la UE. Según lo previsto en el Acta relativa a las condiciones de adhesión, el Tratado de Adhesión entró en vigor el 1 de enero de 2007, después de haber concluido el proceso de su ratificación por parte de todos los Estados miembros (ver el cuadro siguiente),

condicionado al posible retraso de un año en caso de que sea decidida la aplicación de la cláusula de salvaguardia<sup>394</sup> acordada en el artículo 39<sup>395</sup> del mismo Tratado.

### **Cronología del proceso de ratificación del Tratado relativo a la Adhesión de Rumanía a la UE**

<b>21 de junio de 2005</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Eslovaquia</i>
<b>26 de septiembre de 2005</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Hungría</i>
<b>29 de septiembre de 2005</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Eslovenia</i>

<sup>394</sup> El Tratado de Adhesión de Rumania y Bulgaria a la UE incluye una cláusula especial de posposición o salvaguardia (artículo 39 del Tratado) que se puede aplicar a base de una decisión del Consejo tomada por unanimidad, previa recomendación de la Comisión.

<sup>395</sup> “1. Si, sobre la base de la supervisión permanente por parte de la Comisión de los compromisos contraídos por Bulgaria y Rumanía en el contexto de las negociaciones de adhesión, y en especial de los informes de supervisión de la Comisión, se demuestra claramente que la marcha de los preparativos para la adopción y aplicación del acervo en Bulgaria o Rumanía es tal que exista un grave riesgo de que cualquiera de estos Estados ostensiblemente no esté preparado para cumplir los requisitos de la pertenencia a la Unión, en relación con un número importante de ámbitos, en la fecha de la adhesión, el 1 de enero de 2007, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y sobre la base de una recomendación de la Comisión, que la fecha de la adhesión, el del Estado de que se trate se retrase un año hasta el 1 de enero de 2008.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá tomar la decisión mencionada en el apartado 1 con respecto a Rumanía si se han observado deficiencias graves en el cumplimiento por parte de dicho país de uno o varios de los compromisos y requisitos enumerados en el punto I del Anexo IX.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 37, el Consejo, por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, y tras una evaluación pormenorizada que se llevará a cabo en el otoño de 2005 de los progresos realizados por Rumanía en el ámbito de la política de la competencia, podrá tomar la decisión mencionada en el apartado 1 con respecto a Rumanía si se han observado deficiencias graves en el cumplimiento por parte de dicho país de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo Europeo (1) o de uno o varios de los compromisos y requisitos enumerados en el punto II del Anexo IX.

4. En caso de que se tomara una decisión con arreglo a los apartados 1, 2 o 3, el Consejo, por mayoría cualificada, decidirá inmediatamente acerca de las adaptaciones que resulte indispensable introducir, a causa de la decisión de aplazamiento, en la presente Acta, incluidos sus anexos y apéndices”.



<b>27 de octubre de 2005</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Chipre</i>
<b>2 de noviembre de 2005</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Grecia</i>
<b>16 de noviembre de 2005</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Estonia</i>
<b>6 de diciembre de 2005</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de República Checa</i>
<b>14 de diciembre de 2005</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de España</i>
<b>24 de enero de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Malta</i>
<b>26 de enero de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Letonia</i>
<b>16 de febrero de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Reino Unido</i>
<b>8 de marzo de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Portugal</i>
<b>30 de marzo de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Lituania</i>
<b>30 de marzo de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Polonia</i>
<b>9 de mayo de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Suecia</i>
<b>11 de mayo de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Austria</i>
<b>13 de junio de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Países Bajos</i>
<b>19 de junio de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Finlandia</i>
<b>21 de junio de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Irlanda</i>

<b>29 de junio de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Luxemburgo</i>
<b>3 de octubre de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Francia</i>
<b>13 de octubre de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Bélgica</i>
<b>21 de noviembre de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Dinamarca</i>
<b>24 de noviembre de 2006</b>	<i>La ratificación del Tratado de Adhesión por parte de Alemania</i>

Fuente: Representación de la CE en Rumania, año 2012.

Mediante la aplicación de esta *clausula de salvaguardia*, tal como ha señalado Geoffrey Pridham,

“Rumanía quedó sujeta – como también Bulgaria – a un criterio de condicionalidad más estricto, que siguió a la constitución de la nueva Comisión Europea bajo el Presidente Barroso a finales de 2004 y la sustitución de Günter Verheugen por Olli Rehn como Comisario de Ampliación. Este criterio incluía provisiones más ajustadas para establecer un punto de referencia y un procedimiento bastante más fácil para interrumpir las negociaciones, como también ha sido introducido en las estructuras de negociación con Croacia y Turquía. Este cambio hacia una condicionalidad más negativa fue ocasionado parcialmente por la emergencia de una ‘fatiga de ampliación’ (realizada por la crisis sobre la Constitución de la UE de 2005) y parcialmente por lecciones aprendidas en la experiencia de la ampliación de 2004. Se tenía la sensación en la nueva Comisión de que el predecesor se había relajado demasiado sobre el cumplimiento de las condiciones, como fue indicado por un discurso del Comisario Rehn justo después de asumir su puesto. Principalmente, se adoptó el punto de vista de que Rumanía en particular había sido tratada con demasiada indulgencia. Además, había indicadores desde dentro de la Dirección General (DG) para la Ampliación de que Rehn

deseaba seguir una línea más dura especialmente con Rumanía para diferenciarse de su predecesor Verheugen.”<sup>396</sup>

Aun así, cabe mencionar que la integración europea no es “un regalo” para Rumanía, al contrario, es un intento, un gran desafío. Implícitamente, para el país la europeización es una oportunidad y una amenaza, al mismo tiempo.<sup>397</sup>

A continuación, proporcionamos un cuadro que pretende resumir de un modo más conciso la cronología de los principales acontecimientos que supone el desarrollo de las relaciones entre Rumanía y la Unión Europea durante el período comprendido entre la caída del régimen comunista en el país y su incorporación a la UE.

### **Cronología de los principales acontecimientos en las relaciones entre Rumania y la Unión Europea**

<b>1990</b>	Rumanía establece relaciones diplomáticas con la Unión Europea
<b>1991</b>	Firma del Acuerdo sobre comercio y cooperación
<b>1 de febrero de 1993</b>	Firma del Acuerdo de Asociación de Rumanía a la Unión Europea (Acuerdo Europeo)
<b>1 de febrero de 1995</b>	Entra en vigor el Acuerdo Europeo
<b>22 de junio de 1995</b>	Rumanía presenta su solicitud de adhesión a la Unión Europea
<b>Julio de 1997</b>	La Comisión Europea adopta la Agenda 2000, la cual incluye, entre otros contenidos, una “Opinión sobre la solicitud de adhesión de Rumanía a la Unión Europea”
<b>Noviembre de 1998</b>	La Comisión Europea publica el primer informe de progreso de Rumanía en relación con el cumplimiento de los criterios de adhesión

<sup>396</sup> Pridham, G. (2007), “¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática”, *Working Paper Fride*, pág: 5.

<sup>397</sup> Entrevista (1) con el eurodiputado rumano Cristian Preda, Bucarest, 8 de abril de 2011.

<b>Diciembre de 1999</b>	Consejo Europeo de Helsinki- se decide comenzar las negociaciones de adhesión con Rumanía
<b>15 de Febrero de 2000</b>	Con ocasión de la celebración de la Conferencia Intergubernamental sobre Adhesión, se lanza oficialmente el camino de adhesión de Rumanía a la UE.
<b>13 de Noviembre de 2002</b>	La Comisión Europea adopta los planes de trabajo para Rumanía
<b>Diciembre de 2002</b>	Consejo Europeo de Copenhague confirma el apoyo para el objetivo de adhesión de Rumanía a la UE en 2007
<b>Diciembre de 2002</b>	La Comisión Europea hace públicos los planes de trabajo para Rumanía
<b>Junio de 2003</b>	Consejo Europeo de Salónica confirma el apoyo para el cierre de negociaciones de adhesión de Rumanía en 2004
<b>Diciembre de 2003</b>	Consejo Europeo de Bruselas establece el calendario de adhesión de Rumanía: cierre de negociaciones en 2004, firma del Tratado de Adhesión en 2005 y la adhesión a la UE en enero de 2007
<b>Junio de 2004</b>	Consejo Europeo de Bruselas confirma de nuevo el calendario de adhesión : 2004-2005-2007
<b>14 de Diciembre de 2004</b>	Conferencia de Adhesión a nivel ministerial-la formalización desde e el punto de vista técnico de las negociaciones de adhesión
<b>13 de abril de 2005</b>	Rumania recibe el voto favorable del Parlamento Europeo
<b>25 de abril de 2005</b>	La firma del Tratado de Adhesión
<b>14-15 de diciembre de 2006</b>	Consejo Europeo de Bruselas confirma la adhesión de Rumanía para el 1 de enero de 2007
<b>1 de enero de 2007</b>	Rumanía se convierte en Estado miembro de la UE

Fuente: Representación de la CE en Rumanía, año 2012.

Como hemos visto, el camino de Rumanía hacia la integración europea fue muy largo, y esto seguramente se debe al pasado, más exacto a los 42 años del régimen comunista<sup>398</sup>.

En palabras de Hintea,

“Because the communist regime remained inflexible until its collapse in 1989, the subsequent development of the Romanian society was negatively impacted. The transition to a democratic society has been more sudden and drastic than in other countries that have experienced a gradual deterioration of the communist regime. The Romanian administrative system has not acted for a long period of time as a catalyst for change and reform. The poor condition of the economy (generated by the collapse of communist economic structures and relationships), uncertainty regarding the ownership of land or real estate, the legacy of a centralized and politically driven administrative systems, widespread corruption, an organizational culture based on values that are not compatible with a democratic society, the lack of viable administrative institutions able to plan and implement change and properly interact with the citizens, all represent a hindrance to a coherent and timely reform process.”<sup>399</sup>

---

<sup>398</sup> Aunque el comunismo en Rumanía se identifica con Nicolae Ceaucescu, la realidad es que el **Partido Comunista Rumano (PCR)** gobernó el país desde el 30 de diciembre de 1947 hasta el 22 de diciembre de 1989. En 1947 el primer ministro Petru Groza, que estaba al frente del gobierno que incluía a los comunistas y los socialdemócratas entre otros, obligó al rey Mihai I a abdicar y proclamó la República Popular de Rumanía, declarándose entonces la unidad política de todos los partidos de la coalición gubernamental en el PCR, que pasó a ser el partido guía dentro de la nueva sociedad socialista. Gheorge Gheorghiu-Dej fue el presidente de Rumanía Comunista desde 1947 hasta su muerte en 1965, cuando Nicolae Ceaucescu ocupó la jefatura del Partido Comunista y dos años después fue elegido Jefe de Estado rumano. Nicolae Ceaucescu gobernó la República Socialista de Rumanía desde 1967 hasta su ejecución en 1989 y fue Secretario General del Partido Comunista Rumano desde 1965 hasta 1989.

<sup>399</sup> Hintea, C. (2006), “Country Public Management Profile: Romania”, NISPAcee 14th Annual Conference, Ljubljana, Slovenia, May 2006, pág: 2.

La situación administrativa rumana antes de la adhesión justifica la presión al cambio por parte de la Unión Europea. Según el Dictamen de la Comisión sobre la Solicitud de adhesión de Rumania a la Unión Europea<sup>400</sup>,

“La situación de la Administración pública era difícil. La ausencia de un estatuto de la función pública y el nivel especialmente bajo de las retribuciones eran elementos preocupantes; por otra parte, la politización de determinados escalones de la Administración ha favorecido la corrupción en el pasado.

Durante el periodo comunista en Rumanía existía un sistema de planificación central. El sistema comunista rechazaba la primacía del Estado de Derecho y sometía la legislación y la administración a la implementación de la política del Partido. En este contexto, tanto la administración como el propio Estado de Derecho pasaron a ser considerados por la población como instrumentos de control político.

En el momento de la solicitud de adhesión, la estructura general de la administración pública todavía no estaba convenientemente adaptada a las labores que se esperan de ella. En todo el sistema se planteaba el problema de la escasa aplicación de las leyes y regulaciones existentes. El análisis y la planificación estratégica fallaban bastante. La ausencia de un fundamento jurídico para la administración pública era un problema, respecto a su independencia política como en otros aspectos más generales. Había un exceso de personal en la administración central, pero algunos ministerios se enfrentaban a problemas de escasez, especialmente en lo que se refiere al personal cualificado. Los sueldos del sector privado, mucho más elevados que en el sector público, provocaron una “fuga de cerebros” al sector privado. La confianza en la administración pública era escasa y eso se debía, en gran medida, a la corrupción generalizada. Los mecanismos de gestión de personal eran inexistentes o inadecuados. La eficacia del servicio civil se veía también obstaculizada por la falta de voluntad de asumir la responsabilidad personal de las decisiones.”

Aún así, esta presión de reformar la administración pública en Rumanía, no es un caso aislado, sino parece ser una condición general para todos los países candidatos. Como señala Badun:

---

<sup>400</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op_es.pdf), pág: 116-117, consultada el 1 de octubre de 2012.

“Entry into the EU puts great pressure on the public administration. How well some country can function within the EU will depend on the quality of its civil service. There are no details about the demands made on future members in terms of this question. This fact is not surprising, because at EU level there are no clear rules and regulations that are uniformly applied in the public administrations of the individual countries. What is stressed in negotiations with the future member states is the need to raise administrative capacities (the supplemented second Copenhagen criterion), for which the EU provides assistance. An improvement is required in the capacities of public sector organizations to perform their tasks effectively in the development process, keeping to the principles of good governance. Reinforcement of the public administration (the enhancement of its effectiveness) is necessary so that the pertinent ministries and other bodies should be ready to put into effect the various legislative reforms the country has committed to”.<sup>401</sup>

Por tanto, ante esta situación no es de extrañar porque la Unión Europea insistió durante tantos años en reformar y modernizar la administración pública, teniendo en cuenta que con el fin de aplicar el acervo comunitario en todos los ámbitos, Rumanía debe tener una moderna administración pública, eficiente y eficaz.

Tal vez el país tuvo que hacer frente a demasiadas prioridades y el mayor reto fue el cumplimiento del acervo comunitario. Como señala Summa:

“The first challenge a candidate country faced was the high number of conditions, targets, and tasks to be tackled simultaneously. Each of the 31 negotiation chapters, together representing all EU legislation includes tens or hundreds of subtasks. The priority-setting was far from clear and senior experts working on this task often commented that, when they asked for clear EU guidance on priorities, the typical EU answer was that “they all are priorities”. The reaction from their own political leaders was often the same. Consequently, “everybody was working on everything and every task was a priority and thus nothing was a real priority”<sup>402</sup>. In some cases, this led to a temptation to start with the quick fix technicalities in order to show, at least optically

---

<sup>401</sup> Badun, M. (2005), “Governance and public administration in the context of Croatian accession to the European Union”, *Working Paper Institute of Public Finance Croatia*, pag: 136.

<sup>402</sup> Las comillas se encuentran en el texto original del autor.

“progress”, instead of focusing on more demanding, difficult, and time-consuming political reforms.”<sup>403</sup>

No obstante, los requerimientos de la UE se formulan a menudo como principios abstractos sin la especificación de las disposiciones y medidas relacionadas con la tradición jurídica nacional.<sup>404</sup> La presión de la Unión Europea en el espacio administrativo rumano se puede resumir en dos puntos clave: por un lado, Rumanía debe tener una administración pública moderna, transparente y por otro lado, tiene que luchar contra la corrupción en la administración. Nuestro objetivo es analizar las reacciones internas a los puntos de referencia de la UE y cómo las elites políticas han elegido cumplir o no cumplir con los mecanismos externos de presión.

## **1.2. Los mecanismos de presión ejercidos por la UE**

Schimmelfennig, Engert y Knobel<sup>405</sup> han explorado la condicionalidad democrática como el principal mecanismo a través del cual organizaciones internacionales como la Unión Europea inducen a los Estados no miembros a cumplir con sus normas fundamentales. Los autores apuntan que en el caso de los países post-comunistas, la condicionalidad funciona mediante un refuerzo reactivo-la organización internacional reacciona al cumplimiento o incumplimiento de sus condiciones al conceder o negar recompensas, y, por otro lado, castigan o apoyan a los estados que no cumplen.

En el ámbito administrativo de Rumanía, la Unión Europea hizo uso de los siguientes mecanismos de presión a través de la condicionalidad: la ayuda financiera,

---

<sup>403</sup> Summa, T. (2008), “The European Union’s 5th enlargement – Lessons Learned”, Harvard University, pág: 15-16, <http://programs.wcfia.harvard.edu/files/fellows/files/summa.pdf>, consultada el 15 de octubre de 2012.

<sup>404</sup> Andersen, S. S. (2011), “The Mosaic of Europeanization. An Organizational Perspective on National Re-contextualization”, *ARENA Working Paper*, - WP 04/11, pag:18.

<sup>405</sup> Schimmelfennig, F., Engert, S. and Knobel, H. (2002), “The Conditions of Conditionality: The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States”, *Enlargement and European Governance* ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March 2002.



los planes de trabajo y los informes de seguimiento periódicos. La ayuda financiera representa un fuerte incentivo para seguir las recomendaciones de la UE. Los planes de trabajo proporcionan un modelo para las medidas que deben tomarse de acuerdo con las exigencias de UE para el país solicitante para que pueda cumplir plenamente los criterios. Mediante los informes de seguimiento, se controla el progreso de los países en las diferentes áreas. Sin embargo, estos informes también revelan la complejidad de la reestructuración de la administración pública, la capacidad de la administración débil y la existencia de la corrupción.

### **1.2.1. La asistencia financiera de la UE para la administración**

De acuerdo con algunos autores que estudiaron la ampliación<sup>406</sup>, la prestación de asistencia financiera, condicionada al cumplimiento de una serie de criterios formulados por la UE representa el principal mecanismo de presión de la condicionalidad de la UE. Una variedad de programas, como la asistencia PHARE, se les ofreció a Rumanía para fortalecer su administración y garantizar la aplicación del acervo.

Rumanía se incluyó en el programa PHARE en 1990, como el segundo receptor neto más importante, después de Polonia. A partir de 1998, ya que el proceso de ampliación se puso en marcha, el programa PHARE fue mejorado, y se convirtió en el principal instrumento financiero para la implementación de la estrategia de preadhesión, teniendo entre sus objetivos<sup>407</sup>, el fortalecimiento de las administraciones públicas y las instituciones para funcionar eficazmente en la Unión Europea.

La ayuda financiera concedida por la Unión Europea a la administración pública desde 1992 hasta el comienzo del programa PHARE 2004-2006 asciende a

---

<sup>406</sup> Vachudova, M. (2001), "The leverage of international institutions on democratizing states: Eastern Europe and the European Union", *RSCAS Working Paper* No. 2001/ 33, Florence: European University Institute; Grabbe, H, (2001), "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, 8(6): 1013–1031.

<sup>407</sup> Ver [http://ec.europa.eu/enlargement/financial\\_assistance/phare/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/phare/index_en.htm), and the Council Regulation 3906/89, 2005 consolidated version, art. 3 (3), consultada el 10 de octubre de 2012.

42 millones de euros<sup>408</sup>. Los principales objetivos fueron lograr las normas europeas de transparencia, la previsibilidad, la rendición de cuentas, la capacidad de adaptación y la eficiencia. Algunas de las iniciativas más importantes en este ámbito fueron<sup>409</sup>:

El programa PHARE 1992<sup>410</sup>, proyecto financiado con 1, 5 millones de euros, se llevó a cabo con el fin de consolidar la capacidad de formación del personal de la administración pública local, para permitir el desarrollo de las autoridades locales y la gestión de sus habilidades, y para asegurar el desarrollo de centros de documentación y publicaciones de información.

El programa PHARE 1994<sup>411</sup>, ha financiado el primer “Proyecto horizontal de la Administración Pública”, con un presupuesto de 5 millones de euros. El proyecto se centró en el desarrollo institucional, la gestión financiera y la asistencia técnica, y también la formación y la infraestructura de dos áreas principales de actividad: la asistencia para ministerios y el desarrollo administrativo.

El programa PHARE 1997<sup>412</sup>, proyecto financiado con 5 millones de euros, tuvo como objetivo apoyar a la administración local en la aplicación de los principios de autonomía local y de subsidiariedad.

El Programa PHARE 1998<sup>413</sup>, titulado "Apoyo para la elaboración y aplicación de la reforma de la administración pública", financiado con 2,5 millones de euros tuvo tres objetivos principales: la creación de una administración permanente, competente y neutral desde el punto de vista político; el desarrollo e implementación de una reforma

---

<sup>408</sup> Según Informe de la Delegación de la Unión Europea en Rumanía “Programe ale Uniunii Europene in Romania”, diciembre 2004.

<sup>409</sup> Según <http://www.fonduri-structurale.ro/> ; Informe de la Delegación de la Unión Europea en Rumanía “Programe ale Uniunii Europene in Romania”, diciembre 2004, consultada el 20 de octubre de 2012.

<sup>410</sup> Idem.

<sup>411</sup> Idem.

<sup>412</sup> Idem.

<sup>413</sup> Idem.

sustancial de la administración pública y apoyar el Ministerio de Integración Europea en la gestión y coordinación de la aplicación de los objetivos del Acuerdo de Asociación, del Acuerdo para la Adhesión y el Programa Nacional para la Adhesión.

El Programa PHARE 2001<sup>414</sup>, titulado “El fortalecimiento de la capacidad administrativa”, con un presupuesto de 8 millones de euros, incluye varios proyectos relacionados principalmente con la administración pública central: un proyecto de hermanamiento con el Ministerio de Administraciones Públicas, con un presupuesto de 1,25 millones de euros para fortalecer su capacidad institucional para definir estrategias a largo plazo en la perspectiva de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea; un proyecto de asistencia técnica para la creación de un equipo de gestores públicos profesionales, con un presupuesto de 4,02 millones de euros; un proyecto de asistencia técnica para la creación de un Instituto Nacional de Administración, con un presupuesto de 2,25 millones de euros y, por último, un proyecto de 1,06 millones de euro, que continúa el apoyo del programa PHARE 1998 para fortalecer la Agencia Nacional de Funcionarios Públicos y para financiar la creación del Instituto de Administración Pública.

El Programa PHARE 2002<sup>415</sup>, “El fortalecimiento de la capacidad administrativa de Rumanía para gestionar, supervisar y evaluar los programas financiados por la UE”, con un presupuesto de 10,5 millones de euros, tiene los siguientes objetivos: fortalecer la capacidad de los organismos públicos para preparar programas adecuados y proyectos para la adhesión de Rumanía a la Unión Europea; formar los actores clave en las instituciones rumanas que participan en la preparación, ejecución y supervisión de los programas UE; mejorar el mecanismo comunicación entre las agencias de la administración pública, mediante la creación de un Sistema de Gestión de la Información, como principal instrumento de apoyo en el seguimiento, gestión, y evaluación del impacto de los instrumentos de preadhesión y seguir apoyando a la implementación del acuerdo con el Instituto Europeo de Rumanía, como centro de gestión, desarrollo y apoyo para las medidas de preparación para la adhesión.

---

<sup>414</sup> Idem.

<sup>415</sup> Idem.

El Programa PHARE 2002<sup>416</sup>, titulado "La descentralización y el desarrollo de los la administración pública local en Rumanía ", financiado con 4,73 millones de euros tuvo como principal objetivo del proyecto contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional de la administración pública de Rumanía, con el fin de lograr la descentralización fiscal de la administración pública. El proyecto también pretende mejorar la capacidad de la administración pública local para desarrollar e implementar proyectos de calidad en las zonas consideradas de vital importancia para promover el desarrollo social con sus propios recursos.

El Programa PHARE 2003<sup>417</sup>, "Soporte para el proceso de reforma de la administración pública en Rumanía", financiado con 4,38 millones de euros tuvo tres objetivos: el fortalecimiento de la capacidad y la red de la Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública, el desarrollo profesional de los directivos de la administración pública y la inversión en la red informática con el fin de establecer una red funcional entre UCRAP y los grupos de seguimiento de reforma de la administración pública.

Entre 2000-2003, Rumanía recibió más de 100 millones de euros para cumplir con los criterios políticos y económicos, fortalecer la capacidad administrativa, el respeto de las obligaciones derivadas del acervo y lograr la cohesión económica y social, a través de los programas nacionales de la cooperación transfronteriza y las medidas específicas.

Desde el año 2002 al 2004, los fondos PHARE por un importe mayor de 72 millones de euros, han apoyado proyectos para la reforma de la administración pública, en las siguientes áreas prioritarias: la reforma de la función pública, mediante la creación de una red profesional de funcionarios públicos estables y políticamente neutral; la desconcentración y la descentralización de la administración pública y el apoyo a la formulación de políticas públicas.<sup>418</sup>

---

<sup>416</sup> Idem.

<sup>417</sup> Idem.

<sup>418</sup> Programa Operacional "El Desarrollo de la Capacidad Administrativa" 2007-2013.

El programa PHARE 2004<sup>419</sup>, consiste en dos proyectos: "El proceso de descentralización y desconcentración, coordinado por la administración central "(con un presupuesto de 1,4 millones de Euros), desarrollado en colaboración con el Instituto de Administración y la Asociación de Municipios de Holanda y "El fortalecimiento de la autonomía financiera de las autoridades locales al continuar la descentralización fiscal" (con un presupuesto de 1,2 millones de euros), desarrollado en colaboración con la Asociación de Municipios de Dinamarca. Según los informes de la UCRAP (Unidad Central de Reforma de la Administración Pública), "El Seguimiento del proceso de descentralización", el principio básico de este proyecto es la continuación de la descentralización y la desconcentración, mediante la participación de todas las partes interesadas: el Gobierno, los ministerios, las autoridades de la administración pública local, las estructuras asociativas y la sociedad civil. El proyecto tiene tres componentes: ayudar a los ministerios en las estrategias de descentralización sectorial y apoyar coordinación técnica del proceso de descentralización entre el Ministerio del Interior y de la Reforma Administrativa y UCRAP; el seguimiento del proceso de descentralización en Rumanía y la asistencia para realizar la legislación secundaria para los funcionarios públicos.

Entre 2004-2006, siguiendo un enfoque estratégico plurianual, la asistencia financiera de la UE fue dirigida a programas específicos para sectores clave (administración pública, las finanzas públicas, agricultura, medio ambiente, la justicia, la gestión de las fronteras, las minorías, la cohesión económica y social) y los programas de vecindad de cooperación transfronteriza desarrollados en las fronteras de Rumanía con Hungría (5 millones de euros), Bulgaria (8 millones de euros), Moldavia (5 millones de euros), Serbia y Montenegro (4 millones de euros) y Ucrania (6 millones de euros)<sup>420</sup>.

---

<sup>419</sup> Idem.

<sup>420</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e40108\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e40108_es.htm), consultada el 18 de octubre de 2012.

Durante los años 2005 y 2006 , se han llevado a cabo dos proyectos de los programas PHARE<sup>421</sup>: "La gestión del fondo para el desarrollo y la modernización de la administración local" y " El Fondo para el desarrollo y la modernización de la administración local – esquema de financiamiento no reembolsable para la administración local ".

Tal como hemos presentado, durante los años 1998-2006, podemos distinguir tres fases en la gestión y ejecución de los programas nacionales PHARE en el ámbito del espacio administrativo rumano:

a) 1998-1999: las cantidades se centraron en proyectos de creación de instituciones destinadas a apoyar a Rumanía en la aplicación del acervo comunitario y en la preparación para la adhesión a la UE.

b) 2000-2003: como Rumanía comenzó las negociaciones de adhesión, la ayuda financiera de la UE en estos años se ha dirigido hacia claros objetivos impulsados por la adhesión, respectivamente, en las prioridades definidas en la Asociación por la Adhesión, antes mencionadas. El presupuesto anual aumentó considerablemente, y, como consecuencia, el marco institucional para la gestión y la aplicación de estos fondos se expandieron en consecuencia.

c) 2004-2006: se caracteriza por una programación plurianual, teniendo como claro objetivo el desarrollo y la modernización de la administración pública.

### **1.2.2. Los informes de seguimiento y los planes de trabajo de la UE**

La historia reciente de las relaciones UE-Rumanía se inicia con la apertura de negociaciones para la adhesión en 2000. A partir de este año, los informes de seguimiento sobre el progreso de la reforma preparados por la Comisión desde el año

---

<sup>421</sup> Datos extraídos de la página web: <http://www.fonduricomunitare.ro>, consultada el 22 de octubre de 2012.

1998 adquirieron una nueva importancia y se convirtieron en parte del proceso de negociación. A través de estos documentos, la UE usa la condicionalidad con el fin de obtener la mayor influencia posible sobre las reformas de interés. Las negociaciones se terminaron en 2004, seguidas por la firma del Tratado de adhesión en 2005 y finalmente con la condición de miembro de la UE en 2007.

Como parte de la evidencia de cómo la condicionalidad de la UE trabaja para estructurar el proceso de adhesión de Rumanía, nos referiremos a los planes de trabajo<sup>422</sup>, los conocidos “roadmaps” a la adhesión del país, publicados en diciembre de 2002, durante el Consejo Europeo de Copenhague. De acuerdo con Jora:

“The “road maps” for fulfilling the remaining reforms where a great 5th Enlargement invention. Through the “road map”, provided to Romania in December 2002, the Union showed clearly its expectations and the candidate could better schedule its priorities.

For the future enlargements the Union might consider providing these “road maps” much earlier in the accession process or even releasing them before the candidate states “NPAs”(National Program for the Adoption of the Aquis). It has to be considered that, in countries willing to undertake changes but suffering from weak state institutions and poor capacities for policy formulation, the Union has to enhance its “guiding” role(...) The “stick and carrot” mechanism, in order to function, must be perceived by all actors involved as a mutually advantageous arrangement.

In parallel with increased gradualism and tougher conditions, the Union must offer sufficient interim benefits and credible perspectives to its official and unofficial candidates in order to keep them within its reforming gravitational power.

Here we have to underline the importance of an accession timetable: the leaders of the candidate states need to be convinced that, at some point in time, they will be admitted to the Union, otherwise there is little reason to accelerate the process of hard and difficult domestic changes.”<sup>423</sup>

---

<sup>422</sup> Véase el texto completo del Plan de trabajo relativo a Rumanía, como anexo I, al final de esta tesis.

<sup>423</sup> Jora, S. (2006), “International Organizations and Democratization Models. The Case of EU Accession of Romania”, *Kobe University Law Review* ,40, pág:32.

El plan de trabajo para Rumanía “se concentra también en las capacidades administrativas y judiciales, la reforma económica y los capítulos del acervo. En estos tres ámbitos, se describe la situación actual y se indican algunas gestiones que deben seguirse. Se indican algunos ámbitos clave para la reforma de la Administración pública. Lo mismo sucede para la reforma del poder judicial. La Comisión apoyará estas reformas a través del programa Phare.”<sup>424</sup>

Según el documento de estrategia “Hacia una Unión Europea Ampliada”<sup>425</sup> de la Comisión Europea, publicado en octubre de 2002,

“los planes de trabajo abarcarán el período que va hasta la adhesión y se prepararán en estrecho diálogo con cada país. Los planes de trabajo se basarán en los compromisos contraídos en las negociaciones y en los requisitos necesarios para cumplir los criterios de Copenhague. Indicarán las medidas que cada país ha de tomar para estar preparado para la adhesión, haciendo especial hincapié en la capacidad administrativa y judicial y en las reformas económicas.

Dichos planes serán referencias claras respecto a las que podrá supervisarse el cumplimiento de los compromisos contraídos en las negociaciones y los avances en las reformas económicas. Los avances en la aplicación de los planes de trabajo se supervisarán en especial por medio de las estructuras del Acuerdo Europeo y los informes periódicos.”

La Unión Europea hizo uso de la condicionalidad mediante la presión en Rumanía para hacer cambios específicos con el claro objetivo de remediar los problemas que lo habían mantenido fuera de la ampliación del 2004. A continuación, vamos a ver las exigencias de la Comisión Europea en el ámbito de la administración

---

<sup>424</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 noviembre 2002, «Planes de trabajo para Bulgaria y Rumania» [COM (2002) 624 final, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50011\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50011_es.htm), consultada el 2 de noviembre de 2012.

<sup>425</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0700:FIN:ES:PDF>, consultada el 2 de noviembre de 2012.



pública, a través de los informes periódicos de seguimiento. El siguiente cuadro presenta los Instrumentos de control de la Comisión Europea desde la etapa de pre-negociación hasta post-adhesión.

<b>Etapas</b>	<b>Informe de seguimiento</b>
<b>Pre-negociación</b>	El informe periódico de 1998
	El informe periódico de 1999
<b>Negociación</b>	El informe periódico de 2000
	El informe periódico de 2001
	El informe periódico de 2002
	El informe periódico de 2003
	El informe periódico de 2004
<b>Adhesión</b>	El Informe global de seguimiento de 2005
	El Informe global de seguimiento de mayo de 2006
	El Informe global de seguimiento de septiembre de 2006
<b>Post-adhesión</b>	El informe MCV de junio de 2007
	El informe MCV de febrero de 2008
	El informe MCV de julio de 2008
	El informe MCV de febrero de 2009
	El informe MCV de julio de 2009
	El informe MCV de marzo de 2010
	El informe MCV de julio de 2010
	El informe MCV de febrero de 2011
	El informe MCV de julio de 2011
	El informe MCV de febrero de 2012
	El informe MCV de julio de 2012

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de la Comisión Europea, 1998-2012.

*El informe periódico de 1998*<sup>426</sup> refleja que la capacidad administrativa de Rumanía para aplicar y poner en práctica el acervo comunitario está estrechamente relacionada con el desarrollo general de la administración pública. En su dictamen sobre Rumanía, la Comisión hizo hincapié en la necesidad de una reforma general e integral. En el mismo informe se menciona la necesidad de la existencia de unas retribuciones y estructuras de carrera para los funcionarios públicos que serán factores clave en la determinación de la eficacia de las reformas. En el contexto específico de la integración europea, se exige, por un lado, transparencia en el acceso a los empleos en la administración pública para todos los ciudadanos, y por otro lado, separación de las funciones políticas y administrativas.

*El informe periódico de 1999*<sup>427</sup> menciona que la administración pública sigue siendo altamente politizada y todavía sufre de la ausencia de la agencia pública para gestionar la política de recursos humanos. El mismo informe hace referencia al gran número de agencias que dependen directamente del Gobierno que debería ser reducido de manera significativa. La falta de fondos y la capacidad administrativa débil siguen causando problemas. También se destaca la necesidad de la reforma de la administración pública, y critica el hecho que aunque fue nombrada como una de las prioridades de Rumanía, aun no se hizo ningún paso importante para lograrlo.

*El informe periódico de 2000*<sup>428</sup> destaca que la calidad de la administración rumana es muy diversa. Varios ministerios son bien administrados y son atendidos por profesionales cualificados. Sin embargo, en términos generales, la capacidad de la administración pública para aplicar y gestionar el acervo es muy limitada y representa

---

<sup>426</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/1998/romania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/romania_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>427</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/1999/romania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/romania_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>428</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2000/ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/ro_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

una limitación importante en los preparativos para la adhesión. Las instituciones rumanas no son capaces de gestionar de forma eficaz los fondos comunitarios, hay que prestar especial atención a la descentralización administrativa y continuar con la reforma de la administración pública.

*El informe periódico de 2001*<sup>429</sup> refleja que la capacidad general de la administración pública para aplicar el acervo sigue siendo limitada y representa una limitación importante en los preparativos para la adhesión de Rumanía. Mientras que ciertas partes de la administración son capaces de funcionar eficazmente hay muchos sectores importantes en los que la debilidad de la administración es un grave motivo de preocupación. Estas preocupaciones se refieren a la adopción del acervo y también a la gestión de los fondos comunitarios. No ha habido un progreso significativo en el desarrollo de capacidad administrativa, aunque esta cuestión está empezando a ser tratada por el Gobierno.

*El informe periódico de 2002*<sup>430</sup> identifica como aspecto crítico el hecho que la administración sigue caracterizándose por la excesiva burocracia, la falta de transparencia y la capacidad limitada para aplicar sus políticas y expone varias áreas clave que deben ser considerados como una prioridad de la reforma, tal como sigue: garantizar que la legislación de la función pública se aplica efectivamente en la práctica mediante el diseño de mecanismos de aplicación; la elaboración de mecanismos para asegurar la independencia política de los empleados públicos; el desarrollo de una estructura de carrera basada en promoción y evaluación de forma transparente; la introducción de elementos de gestión modernos de los recursos humanos, y por último,

---

<sup>429</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2001/ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/ro_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>430</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2002/ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/ro_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

el fortalecimiento de las estructuras administrativas con el fin de asegurarse de que Rumanía tiene la capacidad para gestionar de forma eficaz los fondos comunitarios.

*El informe periódico de 2003*<sup>431</sup> refleja que la administración pública en Rumanía se caracteriza por procedimientos engorrosos, falta de transparencia, capacidad limitada para aplicar las políticas y por tanto, hay que acelerar la reforma estructural.

*El informe periódico de 2004*<sup>432</sup> confirma las conclusiones de los informes anteriores en relación con el hecho de que Rumanía cumple los criterios políticos para la adhesión, pero uno de sus aspectos críticos se refiere a la necesidad de continuar con la reforma de la administración pública. En una serie de sectores importantes hay que mejorar la capacidad global de la administración pública para implementar y aplicar la legislación recientemente adoptada. Estas deficiencias no sólo se refieren a la adopción del acervo, sino también se aplican a la gestión de la ayuda financiera europea.

*El Informe global de seguimiento de 2005*<sup>433</sup>, el primero emitido después de la finalización del proceso de negociación de la adhesión y posterior a la celebración del Tratado de Adhesión de Rumanía a la Unión Europea, en relación con el ámbito de la administración pública, se menciona que un progreso significativo se ha hecho a nivel de organización y funcionamiento de la administración pública. Los esfuerzos de las autoridades se ponen de relieve, en la dirección de la despolitización del aparato administrativo, de creación del marco jurídico relativo a la creación de la oficina pública con estatuto especial - el administrador público, con la función de apoyar las políticas

---

<sup>431</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2003/ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/ro_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>432</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/rr\\_ro\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_ro_2004_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>433</sup> [http://crib.mae.ro/upload/docs/5321\\_Romania%202005%20Comprehensive%20Monitoring%20Report.pdf](http://crib.mae.ro/upload/docs/5321_Romania%202005%20Comprehensive%20Monitoring%20Report.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

de reforma, de la aceleración de la proceso de descentralización. Las deficiencias registradas se refieren preponderantemente a la reforma de la administración pública.

*El Informe global de seguimiento de mayo de 2006*<sup>434</sup> menciona que en el campo de la administración pública, desde el informe de octubre de 2005, el Gobierno ha seguido adoptando medidas para mejorar la capacidad de elaboración y coordinación de las políticas. Hay un avance en el proceso de descentralización y como resultado, en mayo de 2006, el Parlamento aprobó dos leyes que promueven la descentralización de determinados poderes, recursos presupuestarios y gastos. A fines de 2005, el Gobierno adoptó la reforma de la institución de prefecto. No obstante, todavía quedan por abordar cuestiones importantes, tales como la elaboración de políticas, la capacidad administrativa y la coordinación de la formación general es deficiente. En general, se han realizado algunos progresos por lo que se refiere a la reforma de la Administración pública, pero debe acelerarse el ritmo de esta reforma.

*El Informe global de seguimiento de septiembre de 2006*<sup>435</sup> esboza la evaluación de la Comisión Europea de los avances realizados desde mayo de 2006. Confirma que Rumanía ha avanzado a fin de culminar los preparativos para la adhesión, demostrando su capacidad de aplicar los principios y la normativa de la UE a partir de enero de 2007. No obstante, la Comisión señala una serie de lagunas que siguen suscitando preocupación, así como ámbitos en los cuales tomará medidas adecuadas para asegurar el buen funcionamiento de la UE. Se ha seguido avanzando en la lucha contra la corrupción, mediante la intensificación de la cantidad y calidad de las investigaciones no partidistas de la Dirección Nacional Anticorrupción en relación con la corrupción de alto nivel. Aún así, la corrupción sigue siendo un problema sobre todo en las

---

<sup>434</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/monitoring\\_report\\_ro\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/monitoring_report_ro_es.pdf), consultada el 11 de diciembre de 2012.

<sup>435</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/sept/report\\_bg\\_ro\\_2006\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_es.pdf), consultada el 11 de diciembre de 2012.

administraciones locales. Asimismo, Rumanía debe garantizar la continuidad de la reforma de la administración pública y debe tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en las administraciones locales.

Por tanto, los informes periódicos de la Comisión Europea emitidos desde 1998 hasta 2006, o sea desde la etapa de pre-negociación hasta la adhesión, muestran que Rumanía ha realizado considerables progresos hacia el cumplimiento de criterios y en las negociaciones de adhesión. Sin embargo, la Comisión Europea ha puesto de manifiesto que, con el fin de completar con éxito sus preparativos para la adhesión, Rumania debe aumentar sus esfuerzos en cumplir los criterios económicos de la UE, la aplicación y cumplimiento del acervo comunitario. En particular, también hay la necesidad de continuar con la reforma en la administración pública y el poder judicial.<sup>436</sup> En base a los informes emitidos observamos que la administración sigue caracterizándose por excesiva burocracia, falta de transparencia y capacidad limitada para aplicar sus políticas.

Consideramos que estas lagunas se deben al pasado comunista del país; no tenemos que olvidar que durante más de cuarenta años, la administración pública rumana se caracterizó por una excesiva centralización y una falta de fundamento jurídico para este campo. Por otro lado, la administración tuvo que hacer frente a demasiadas prioridades y tal vez, no estaba preparada para hacer frente a las exigencias comunitarias, teniendo en cuenta que Rumanía esperó solo tres años, desde la caída del régimen comunista en diciembre de 1989 en firmar el Acuerdo Europeo en febrero de 1993. En nuestra opinión, la voluntad de la clase política y de la sociedad rumana, de ser miembro de la Unión Europea, no estaba apoyada por las instituciones públicas, siendo estas caracterizadas por una capacidad limitada en adaptarse a las normativas europeas.

---

<sup>436</sup> Borislavova Spendzharova, A.(2003), “Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics”, *Southeast European Politics*, Vol. IV, No. 2-3, pag: 148.

Teniendo en cuenta que los informes de la Comisión Europea emitidos a partir de 2007 son relacionados con la presión contra la corrupción en la administración pública, los vamos a analizar en el siguiente apartado.

### **1.3. La condicionalidad UE en la lucha contra la corrupción**

Los Informes periódicos de la Comisión Europea sobre Rumanía han seguido numerosas lagunas y deficiencias democráticas en el sistema político durante el proceso de adhesión. Mientras que algunos de ellos fueron comunes entre los otros candidatos, la lucha contra la corrupción fue un problema específico de Rumanía<sup>437</sup>.

En Rumanía, la Unión Europea puso una presión considerable en la lucha contra la corrupción, debido al hecho que Rumanía fue clasificado como el país más corrupto entre la CEE y fue situado entre los estados más afectados por la corrupción en el mundo. En la edición del 1999 del Índice de Percepción de la Corrupción<sup>438</sup> realizado por *Transparencia Internacional*, Rumanía se situaba en la última posición entre los países en que se iniciaron las negociaciones con la Unión Europea.

Los informes de la Comisión han criticado constantemente la ineficacia del país en combatir la corrupción a distintos niveles, de tal forma, que el informe de la Comisión Europea de octubre de 1999 declaró que la corrupción es generalizada en Rumanía y que no había suficiente voluntad para luchar.

La apertura de las negociaciones de adhesión a la Unión Europea fue el equivalente al endurecimiento progresivo de la condicionalidad de la UE, con evaluaciones cada vez más críticas de los esfuerzos realizados por la administración pública rumana para frenar la corrupción. Por ejemplo, los Informes de la Comisión Europea de los años 2000 y 2001, advirtieron el alto nivel de corrupción y la falta de

---

<sup>437</sup> Noutcheva G. and Bechev D. (2008), "The Successful Laggards: Bulgaria and Romania's Accession to the EU," *East European Politics and Societies*, Vol. 22, No.1, pág: 114-144.

<sup>438</sup> Desde el año 1995, la organización Transparencia Internacional publica el *Índice de percepción de la corrupción* que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado.

medidas para combatirla. El Gobierno respondió adoptando una serie de medidas legales. No lograron convencer a la CE que se ha vuelto aún más crítica en su informe de 2002<sup>439</sup>.

La evaluación más crítica vino por parte del Consejo de Europa, mediante el informe GRECO<sup>440</sup> (Grupo de Estados contra la Corrupción establecido por el Consejo de Europa), publicado en 2002, que puso de manifiesto las deficiencias considerables en los poderes de los órganos de lucha contra la corrupción para llevar a cabo investigaciones e iniciar casos de corrupción. “La corrupción afecta las actividades de la mayoría de las instituciones públicas y eso es un fenómeno preocupante.”<sup>441</sup> A través de sus informes periódicos de seguimiento, GRECO ha proporcionado detalladas evaluaciones de los esfuerzos de cumplimiento de los países candidatos, como Rumanía y explícitamente estos constituían los puntos de referencia utilizados por la Comisión para evaluar los progresos realizados en el cumplimiento de los requisitos de adhesión. La Comisión Europea pidió también medidas contra la corrupción dirigida a la administración pública, exigiendo la introducción de transparencia en las normas de contratación, altas normas profesionales y los mayores niveles de remuneración como medios para luchar contra la corrupción dentro de las instituciones estatales. El alcance completo de la adhesión de la UE exigido en el ámbito de la lucha contra la corrupción fue mencionado en 2003, cuando la Comisión presentó las medidas para prevenir y combatir la corrupción en Europa y propuso diez principios para mejorar la lucha contra la corrupción en los países candidatos.

---

<sup>439</sup> Ghinea, C. and Tanasache, O. (2010), “Cand, cum si de ce a acceptat Romania conditiile UE in domeniului politicilor anticoruptie? ”, *Policy Memo*, nr. 14, CRPE Centrul Roman de Politici Europene, pág:6.

<sup>440</sup> GRECO- establecido en el año 1999 para asegurar el cumplimiento por los Estados de los estándares del Consejo de Europa contra la corrupción. Para ello, se ha establecido un mecanismo de evaluaciones mutuas, realizadas por grupos de expertos, con el fin de conseguir unos estándares de prácticas comunes. Las evaluaciones son confidenciales, pero el GRECO puede hacer público el informe si considera que un Estado miembro no se muestra lo suficientemente activo con las recomendaciones vertidas en el informe.

<sup>441</sup> Consejo de Europa, 2002, Informe GRECO, pág: 6.



Por tanto, Rumanía tiene que respetar y cumplir los siguientes principios para alcanzar la condicionalidad de la UE:

*DIEZ PRINCIPIOS PARA REFORZAR LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE ADHESIÓN, PAÍSES CANDIDATOS Y OTROS PAÍSES TERCEROS*<sup>442</sup>

“1. Para contar con la necesaria credibilidad, resulta esencial que líderes y responsables muestren claramente su determinación frente a la corrupción. Partiendo de que no existen recetas universalmente aplicables, conviene elaborar y aplicar estrategias o programas de lucha contra la corrupción nacionales, que incluyan medidas tanto preventivas como represivas.

2. Los Miembros actuales y futuros de la UE asumirán íntegramente el acervo de la Unión Europea y ratificarán y aplicarán todos los principales instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción de que sean parte (Convenciones de Naciones Unidas, Consejo de Europa y OCDE). Los terceros países deberán firmar y ratificar, así como aplicar, los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción pertinentes.

3. Si bien es importante contar con una legislación contra la corrupción, sin embargo aún es más importante su aplicación por órganos de lucha contra la corrupción competentes y visibles (por ejemplo, servicios especializados y bien preparados, como los fiscales anticorrupción). Es preciso desarrollar indicadores, estadísticas y técnicas de investigación adaptadas a los objetivos. Debe reforzarse el papel de los órganos responsables de la aplicación de la ley, no solo respecto de la corrupción, sino también del fraude, de los delitos fiscales y del blanqueo de dinero.

4. El acceso a los cargos públicos debe estar abierto a todos los ciudadanos. El nombramiento y promoción deben regirse por criterios objetivos basados en el mérito. Los salarios y los derechos sociales deben ser adecuados. Conviene exigir a los funcionarios públicos que declaren sus ingresos. Los puestos delicados deben sujetarse a rotación.

---

<sup>442</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Una política global de la UE contra la corrupción /\* COM/2003/0317 final \*/.

5. Es preciso incrementar la integridad, responsabilidad y transparencia de la Administración Pública (justicia, policía, aduanas, hacienda, sanidad, contratación pública) mediante la utilización de instrumentos de gestión de la calidad y normas de auditoría y control, tales como el Marco de Evaluación Común de los responsables de la UE de la Función Pública y la Administración Pública y la Resolución de Estrasburgo. Una mayor transparencia es importante para desarrollar la confianza entre ciudadanos y Administración Pública.
6. Hay que establecer códigos de conducta en el sector público, cuya aplicación debe ser controlada.
7. Conviene establecer normas claras sobre denuncia de las prácticas corruptas tanto en el sector privado como en el público (dado que la corrupción es una infracción sin víctimas directas que puedan presenciarse y denunciarla).
8. Debe incrementarse la intransigencia pública ante la corrupción mediante la formación y a través de campañas de concienciación en los medios de comunicación. El mensaje central debe ser que la corrupción no es un fenómeno tolerable sino una infracción penal. La sociedad civil puede desempeñar un papel muy importante para prevenir y combatir el problema.
9. Conviene introducir normas claras y transparentes sobre la financiación de los partidos y el control financiero externo de los partidos políticos para impedir los vínculos entre políticos e intereses empresariales (ilícitos). Los partidos políticos evidentemente ejercen una gran influencia en los responsables de la adopción de decisiones pero suelen ser inmunes a la legislación contra la corrupción.
10. Conviene establecer incentivos para disuadir al sector privado de prácticas corruptas, tales como códigos de conducta o «listas blancas» con las empresas de mayor integridad.”

El Informe de Seguimiento de la adhesión de Rumanía en la etapa de preparación para el estatuto de miembro de la UE presenta la evaluación de la Comisión Europea sobre los progresos realizados en el país. En Rumanía, el informe identifica cuatro condicionalidades para los que se realiza un seguimiento estricto en el período posterior a la adhesión. La cuarta condicionalidad se refiere a la adopción de medidas adicionales de prevención y lucha contra la corrupción, especialmente en la administración pública local.

Aunque la UE puso presión para combatir la corrupción mediante los informes de seguimiento emitidos desde 1998 hasta 2006, el Índice de Percepción de la Corrupción, publicado en 2007 por Transparencia Internacional muestra que Rumanía (como se puede ver en el cuadro de abajo) se clasifica como el país con la mayor corrupción en la Unión Europea. Por tanto, no es de extrañar que la UE tomó la decisión de mantener la condicionalidad en este campo.

Country Rank	Regional Rank	Country / Territory	CPI 2007 Score
1	1	Denmark	9.4
1	1	Finland	9.4
4	3	Sweden	9.3
9	6	Netherlands	9.0
12	8	Luxembourg	8.4
13	9	United Kingdom	8.4
16	10	Austria	8.1
17	11	Germany	7.8
22	12	Ireland	7.5
25	13	France	7.3
25	13	Belgium	7.1
29	15	Spain	6.7
30	16	Slovenia	6.6
32	17	Estonia	6.5
33	18	Portugal	6.5
37	19	Malta	5.8
41	20	Hungary	5.3
43	21	Cyprus	5.3
46	22	Czech Republic	5.2
48	23	Italy	5.2
54	24	Slovakia	4.9
54	24	Latvia	4.8
62	26	Lithuania	4.8
66	27	Greece	4.6
72	28	Poland	4.2
75	29	Bulgaria	4.1
94	30	Romania	3.7

Fuente:

[http://archive.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2007/regional\\_highlights\\_factsheets](http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007/regional_highlights_factsheets), consultada el 15 de diciembre de 2012.

Antes de 2007, la Comisión Europea no recomendó el aplazamiento de la adhesión, sino que creó un nuevo mecanismo para la etapa posterior a la adhesión de Rumanía, el llamado “Mecanismo de Cooperación y Verificación” (MCV)<sup>443</sup>, que se activó en el momento de la adhesión de Rumanía a la UE, con el fin de ayudar al país a implantar un sistema judicial y administrativo imparcial, independiente y eficaz, y por otro lado, supervisar el progreso en la lucha contra la corrupción. Según la decisión<sup>444</sup> antes mencionada, la Comisión Europea tiene la obligación de presentar informes periódicos y establece que el Mecanismo se mantiene hasta que sus objetivos se hayan alcanzado. El establecimiento de un Mecanismo de Cooperación y Verificación para el progreso de Rumanía en los ámbitos de la justicia y la lucha contra la corrupción no sólo confirma el carácter evolutivo de la condicionalidad de la UE, pero introduce una nueva característica, la de la condicionalidad posterior a la adhesión.<sup>445</sup>

En el ámbito de la corrupción en la administración pública, se establecieron los siguientes indicadores<sup>446</sup>:

*Indicador 2:* Establecer, tal como está previsto, una Agencia de Integridad encargada de verificar las declaraciones de patrimonio, las incompatibilidades y los posibles conflictos de intereses, así como de expedir decisiones preceptivas con arreglo a las cuales se puedan aplicar sanciones disuasorias.

---

<sup>443</sup> Decisión de la Comisión, de 13.12.2006, notificada con el número C(2006) 6569 final [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro\\_accompanying\\_measures\\_1206\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

<sup>444</sup> Véase el texto completo de la decisión, como anexo II, al final de esta tesis.

<sup>445</sup> Gateva, E., *Op. cit.*, pág: 7.

<sup>446</sup> Commission Decision establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption, Brussels, 13/XII2006, C (2006) 6569 final, disponible en [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro\\_accompanying\\_measures\\_1206\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_en.pdf), consultada el 10 de diciembre de 2012.

Nota: *el Indicador 1* se refiere al ámbito de la justicia: *Garantizar* procedimientos judiciales más transparentes y eficientes, en particular mejorando la capacidad y responsabilidad del Consejo Superior de la Magistratura. Presentar informes y llevar a cabo el seguimiento por lo que se refiere a las consecuencias de los nuevos códigos procesales civil y penal.

*Indicador 3:* Ampliar los progresos ya realizados, continuar las investigaciones profesionales y no partidistas de las alegaciones de corrupción a alto nivel.

*Indicador 4:* Tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en las administraciones locales.

*El Informe de junio de 2007*<sup>447</sup>, el primero emitido después de la adhesión, revela los avances hechos por el país. En el ámbito de la administración pública, en el caso del *indicador 2*, la Agencia Nacional de Integridad dispone de una nueva ley que la habilita para comprobar patrimonios, incompatibilidades y conflictos potenciales de intereses de de altos funcionarios y cargos electos. En el caso del *indicador 3*, la Comisión reconoce los avances en la persecución de la corrupción a alto nivel, mediante la creación de la Dirección Nacional Anticorrupción (DNA), como institución especializada en la lucha contra la corrupción. En el caso del *indicador 4*, aunque la Comisión reconoce los avances hechos, tales como la “línea verde” contra la corrupción, el Centro Nacional de Integridad, organismo público independiente de consulta sobre la corrupción que funciona en cooperación con la sociedad civil y los programas de formación para los funcionarios públicos, entre otros, la conclusión es que “Falta, sin embargo, una estrategia local integral basada en evaluaciones de riesgo centradas en los sectores más vulnerables y en las administraciones locales.”<sup>448</sup>

*El informe de febrero de 2008*<sup>449</sup> contiene por un lado, una actualización de los avances en relación a cada uno de los indicadores y por otro lado, incluye un resumen de la ayuda proporcionada por parte de la UE en los ámbitos pertinentes para los indicadores fijados. En el caso del *indicador 2*, en mayo de 2007, se aprobó el marco

---

<sup>447</sup>INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances realizados por Rumanía en relación con las medidas complementarias tras la adhesión-Bruselas, 27.6.2007.COM(2007) 378 final  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0378:FIN:ES:PDF>, consultada el 12 de diciembre de 2012.

<sup>448</sup> Idem, pág: 19.

<sup>449</sup> INFORME PROVISIONAL DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 4.2.2008, COM(2008) 62 final  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0062:FIN:ES:PDF>, consultada el 12 de diciembre de 2012.

legal de la Agencia Nacional de Integridad (ANI). Aún así, la Agencia no es operativa, lo único que se ha hecho es la elección del Vicepresidente, la iniciación de actividades preparatorias, más exacto la contratación pública, la elaboración del presupuesto y el avance en establecer el organigrama. En el caso del *indicador 3*, el trabajo de la Dirección Nacional Anticorrupción muestra una trayectoria positiva en los últimos seis meses. Un claro ejemplo es la solicitud por la parte de la institución, para iniciar investigaciones penales contra ocho ministros anteriores o en ejercicio. En el caso del *indicador 4*, se ha firmado un nuevo protocolo entre el Ministerio de Administración e Interior y las Organizaciones no-gubernamentales sobre el Centro Nacional de Integridad y “con cierta demora, se ha iniciado el trabajo preparatorio sobre una estrategia nacional anticorrupción centrada en los sectores expuestos y en la administración pública local”<sup>450</sup>.

Por tanto, el informe concluye que “en su primer año como miembro de la UE, Rumanía ha continuado realizando esfuerzos para paliar carencias que podrían impedir una aplicación eficaz de la legislación, las políticas y los programas comunitarios. Sin embargo, en ámbitos clave como la lucha contra la corrupción de alto nivel, no se han evidenciado aún resultados convincentes(...) Se han producido retrasos en el establecimiento de la Agencia Nacional de Integridad y en el desarrollo de una estrategia global y en la ejecución de proyectos estrella de lucha contra la corrupción local. En particular, Rumanía debe redoblar sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción a alto nivel y reforzar sus esfuerzos por preservar la estabilidad legal e institucional del marco anticorrupción”<sup>451</sup>.

*El informe de julio de 2008*<sup>452</sup>, pone de relieve la intensificación de los esfuerzos del país en cumplir con las exigencias de la UE, en el contexto de un periodo de grandes presiones políticas internas. Entre las medidas más importantes en la lucha contra la

---

<sup>450</sup> Idem, pág: 6.

<sup>451</sup> Idem, pág: 8.

<sup>452</sup> INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, Bruselas, 23.7.2008, COM(2008) 494 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0494:FIN:ES:PDF>, consultada el 12 de diciembre de 2012.

corrupción de alto nivel, se menciona el trabajo de la Dirección Nacional Anticorrupción sobre las investigaciones de antiguos ministros y diputados. “En la primera mitad de 2008, Rumanía dio un importante paso adelante con la creación de la Agencia Nacional de Integridad (...) Rumanía ha llevado a cabo campañas de sensibilización y ha continuado introduciendo medidas preventivas para contrarrestar la corrupción local. En especial, recientemente se han adoptado medidas destinadas a mejorar la calidad de los servicios públicos, reduciendo así las oportunidades de corrupción. En junio de 2008 se adoptó una estrategia nacional anticorrupción para combatir la corrupción en la administración pública local.”<sup>453</sup>

*El informe de febrero de 2009*<sup>454</sup>, refleja los avances hechos por Rumanía. En el caso del *indicador 2*, la Agencia Nacional de Integridad ha conseguido contratar el personal necesario para llevar a cabo su trabajo, “no obstante, hacen falta más inversiones en logística, equipamiento, programas de gestión de casos y recursos humanos para que la ANI tenga plena capacidad operativa (...) La ANI tendrá que demostrar que es capaz de ampliar sus investigaciones sin interferencias externas y que cuenta con la total colaboración de otras autoridades del Estado. Es demasiado pronto para ver si sus investigaciones darán lugar a un seguimiento judicial efectivo.”<sup>455</sup> En el caso del *indicador 3*, “la Dirección Nacional Anticorrupción (DNA) sigue mostrando una trayectoria estable y positiva en la persecución de los casos de corrupción de alto nivel”<sup>456</sup>. En el caso del *indicador 4*, se destaca “un análisis de los procesamientos más importantes dictados entre 2007 y 2008, un manual de buenas prácticas aplicable a las investigaciones de casos de corrupción y estrategias locales para luchar contra la corrupción que fueron redactadas por las 41 fiscalías regionales.”<sup>457</sup>

---

<sup>453</sup> Idem, pág: 3.

<sup>454</sup> INFORME PROVISIONAL DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 12.2.2009, COM(2009) 70 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0070:FIN:ES:PDF>, consultada el 12 de diciembre de 2012.

<sup>455</sup> Idem, pág: 5.

<sup>456</sup> Idem, pág: 6.

<sup>457</sup> Idem, pág: 6.

*El informe de julio de 2009*<sup>458</sup>, refleja que en el campo de la lucha contra la corrupción “la aplicación del procedimiento que permite al Parlamento rumano solicitar que se investigue a antiguos ministros no parece ser ni uniforme ni rápida. Desde la publicación del último Informe, el Parlamento ha aprobado la apertura de investigaciones en cuatro casos, pero la ha denegado en otros dos (...) El mantenimiento de un marco anticorrupción especializado y eficaz es primordial para Rumanía. La DNA ha seguido destacando por su imparcialidad en investigaciones relacionadas con casos de corrupción de alto nivel”<sup>459</sup>. “La ANI, que ya es operativa, ha obtenido buenos resultados en el seguimiento de las declaraciones patrimoniales de miembros del Gobierno, magistrados, funcionarios que ocupan cargos de dirección y control, y el cuerpo funcional en general. Estos resultados mejorarán una vez se complete el sistema informático integrado previsto”<sup>460</sup>. En el mismo informe, la Comisión hizo una serie de recomendaciones. *En lo que respecta a las actividades de la Agencia Nacional de Integridad*<sup>461</sup>, el país tiene que proseguir su labor en materia de verificación patrimonial, incompatibilidades y conflictos de intereses y también, tiene que velar por que las instancias judiciales y disciplinarias aseguren un seguimiento oportuno de los casos de enriquecimiento injustificado, incompatibilidades y conflictos de intereses sometidos por la ANI. *En lo que respecta a la lucha contra la corrupción al nivel local*<sup>462</sup>, Rumania necesita mejorar la coordinación de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción a fin de permitir una mejor identificación de los puntos sensibles y las zonas de riesgo con miras a la elaboración de estrategias de atenuación prioritarias a todos los niveles; proseguir la puesta en práctica de estrategias locales desarrolladas por las fiscalías y adaptadas a las necesidades de su entorno, y mejorar su eficacia y , por último, reforzar las medidas de prevención de la corrupción en los sectores vulnerables en coordinación con las autoridades locales y centrales.

---

<sup>458</sup>INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 22.7.2009, COM(2009) 401 final  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0401:FIN:ES:PDF>, consultada el 12 de diciembre de 2012.

<sup>459</sup> Idem, pág: 5.

<sup>460</sup> Idem, pág: 6.

<sup>461</sup> Idem, pág: 9.

<sup>462</sup> Idem, pág: 9.



*El informe de marzo de 2010*<sup>463</sup>, refleja los avances hechos por Rumanía. En el caso del *indicador 2*, la Agencia Nacional de Integridad “ha logrado buenos resultados a la hora de defender sus conclusiones en los asuntos de incompatibilidades o de conflictos de intereses. La Agencia ha fijado su plantilla de personal interino y debería empezar a funcionar con total normalidad una vez que el sistema informático para procesar las declaraciones de patrimonio e intereses sea plenamente operativo en 2010”<sup>464</sup>. En el caso del *indicador 3*, “la Dirección Nacional Anticorrupción (DNA) ha efectuado, con imparcialidad, un buen número de investigaciones sobre casos de corrupción a alto nivel”<sup>465</sup>. En el caso del *indicador 4*, en el informe se informa que “desde mediados de 2009 y a raíz de las recomendaciones de la Comisión, Rumanía ha tomado algunas medidas para reforzar la coordinación y los mecanismos de control de la Estrategia Nacional Anticorrupción. El Comité de seguimiento se ha reunido con más frecuencia y se creó un nuevo grupo de trabajo técnico en el que participan representantes de los sectores encargados de aplicar la Estrategia y de las administraciones locales. Algunas corporaciones municipales y ayuntamientos se presentaron voluntarios para aplicar medidas contra la corrupción en sus localidades. También se ha previsto ampliar la Estrategia anticorrupción a otros sectores expuestos a la corrupción a los que no se aplica, como el de las inspecciones de trabajo, que es competencia del Ministerio de Trabajo. Las estrategias locales anticorrupción elaboradas por las fiscalías de distrito parece que producen resultados, con un incremento en el número de procesamientos e investigaciones de oficio.”<sup>466</sup>

---

<sup>463</sup> INFORME PROVISIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 23.3.2010, COM(2010)113 final

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:113:FIN:ES:PDF>., consultada el 12 de diciembre de 2012.

<sup>464</sup> Idem, pág: 5.

<sup>465</sup> Idem, pág: 5.

<sup>466</sup> Idem, pág: 7.

*En el informe de julio de 2010*<sup>467</sup>, aunque por un lado se reconocen los resultados del trabajo de la Dirección Nacional Anticorrupción, la mejora del balance de la Agencia Nacional de Integridad, por otro lado, “la Comisión pone de manifiesto importantes deficiencias en los esfuerzos de Rumanía por lograr avances en virtud del MCV. Rumanía no ha mostrado suficiente compromiso político para apoyar y liderar el proceso de reformas”<sup>468</sup>.

El informe concluye que “a pesar de los avances en algunos campos, la evaluación de la Comisión señala importantes deficiencias en los esfuerzos de Rumanía para avanzar en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación. Rumanía no muestra suficiente compromiso político de apoyo al proceso de reforma. Las modificaciones a la Ley sobre la Agencia Nacional de Integridad votadas el 30 de junio representan un grave paso hacia atrás. La Ley pone en peligro los resultados positivos que la Agencia Nacional de Integridad había alcanzado y coloca a Rumanía en una clara situación de incumplimiento de sus compromisos de adhesión. La Comisión pide a Rumanía que respete sus compromisos mediante la búsqueda de los medios para restablecer la competencia de la Agencia Nacional de Integridad para proponer el decomiso efectivo de los bienes adquiridos irregularmente. Rumanía debería tener como objetivo el establecimiento de un apoyo político de amplia base a favor de la transparencia y la protección efectiva frente a la corrupción y el conflicto de intereses”<sup>469</sup>.

En base a los resultados obtenidos, la Comisión Europea hizo una serie de recomendaciones para cumplir con los indicadores establecidos. *En la lucha contra la corrupción*, la Comisión invita a Rumania a: a) Corregir la Ley sobre la Agencia Nacional de Integridad de conformidad con los compromisos asumidos por Rumanía en el momento de la adhesión. Garantizar la continuación de la contribución efectiva de la

---

<sup>467</sup> INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 20.7.2010, COM(2010) 401 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0401:FIN:ES:PDF>, consultada el 12 de diciembre de 2012.

<sup>468</sup> Idem, pág: 2.

<sup>469</sup> Idem, pág: 8.

Agencia Nacional de Integridad a la prevención y sanción de la corrupción dictando decisiones preceptivas sobre el enriquecimiento injusto con arreglo a las cuales se puedan imponer sanciones disuasorias. Corregir otras deficiencias procedimentales que se han detectado en la nueva ley. Impulsar el desarrollo de la Agencia Nacional de Integridad mediante modificaciones a las disposiciones sobre el Consejo de Integridad Nacional; b) Proseguir la supervisión de la coherencia y fuerza disuasoria de las sanciones aplicadas por los órganos jurisdiccionales en los casos de corrupción de alto nivel y promocionar, aún más, los resultados del estudio sobre la individualización de las penas por los delitos de corrupción en reuniones al nivel del Tribunal de Apelación. Determinar y aplicar medidas para mejorar la celeridad de los procesos en asuntos de corrupción de alto nivel; c) Reforzar la política general de lucha contra la corrupción, mediante la coordinación a un alto nivel y sobre la base de una evaluación de impacto independiente de los resultados de las dos últimas estrategias contra la corrupción aplicadas desde 2005. Garantizar la estabilidad jurídica e institucional del marco de lucha contra la corrupción, también por lo que se refiere a la aplicación de los nuevos Código Penal y Código de Enjuiciamiento Criminal; d) Contratación pública: evaluar la eficacia del marco jurídico y de la atribución de competencias de las autoridades responsables de la protección contra los conflictos de intereses y modificarlas en caso de que fuera necesario. Considerar la prohibición de que los funcionarios públicos de alto nivel y los representantes electos se beneficien directa o indirectamente de los contratos comerciales celebrados en nombre de su institución e implantar plena transparencia en este ámbito y e) Evaluar la eficacia de las autoridades competentes en la aplicación de la legislación sobre contratación pública y aplicar acciones correctivas para mejorar la coordinación de las distintas instituciones e incrementar su eficiencia. Establecer indicadores de referencia para las autoridades competentes en los siguientes campos, supervisando su aplicación: actividades de prevención, actividades de control, sanción del conflicto de intereses, cooperación interinstitucional y cooperación con las autoridades judiciales<sup>470</sup>.

---

<sup>470</sup> Idem, pág: 10-11.

*El informe de febrero de 2011*<sup>471</sup>, “se centra en la respuesta de Rumanía a las recomendaciones formuladas por la Comisión y no incluye una valoración completa de los avances realizados. La actualización se limita a las medidas que ya se han completado o que deberían de completarse en breve plazo”<sup>472</sup>. Como mejora durante los últimos seis meses, se destaca el trabajo de la Dirección Nacional Anticorrupción que “ha proseguido su buena trayectoria de investigación de la corrupción de alto nivel, impulsando el enjuiciamiento de un número considerable de imputados, incluidos un diputado al Parlamento Europeo, tres antiguos ministros, dos antiguos secretarios de Estado y varios jueces.”<sup>473</sup>

*El informe de julio de 2011*<sup>474</sup>, refleja mejoras en la actividad de la Dirección Nacional Anticorrupción y la Agencia Nacional de Integridad, pero al mismo tiempo la Comisión recomienda a Rumanía a adoptar medidas en varios sectores teniendo el caro objetivo de permitir al país centrar sus esfuerzos en prepararse para la evaluación general de sus avances, que se realizará en el verano de 2012. En la lucha contra la corrupción, el país tiene que: a) Mejorar la coordinación de las políticas de lucha contra la corrupción de máximo nivel y desarrollar una nueva estrategia plurianual de prevención y represión de la corrupción con arreglo a las recomendaciones de un grupo de evaluación independiente; crear un grupo de seguimiento con la participación de la sociedad civil para supervisar la aplicación de la estrategia; b) Demostrar resultados convincentes en la recuperación de los productos de la delincuencia siguiendo las

---

<sup>471</sup> INFORME PROVISIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, Bruselas, 18.2.2011, COM(2011) 80 final  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:80:FIN:ES:PDF>, consultada el 12 de diciembre de 2012.

<sup>472</sup> Idém, pág: 2.

<sup>473</sup> Idém, pág: 5.

<sup>474</sup> INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del mecanismo de cooperación y verificación Bruselas, 20.7.2011, COM (2011) 460 final  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:460:FIN:ES:PDF>, consultada el 12 de diciembre de 2012.

mejores prácticas de otros Estados miembros de la UE, aprobando una nueva ley sobre la ampliación de la potestad de decomiso y consolidando la práctica judicial. Además, Rumanía deberá demostrar una sólida trayectoria de persecución del blanqueo de capitales como delito independiente y c) Desarrollar normas para la prevención de los conflictos de intereses en la gestión de los fondos públicos y por parte de las autoridades que regulan, verifican y resuelven las demandas en el sector de la contratación pública; reforzar los procedimientos y la capacidad de las autoridades competentes, prosiguiendo también a este respecto la revisión funcional de este sector que se halla en curso.<sup>475</sup>

*El informe de febrero de 2012*<sup>476</sup>, refleja por un lado los logros de la Agencia Nacional de Integridad, pero por otro lado, critica los retrasos de la misma en solucionar algunas investigaciones. El mismo informe hace hincapié en la necesidad de adopción y desarrollo de una nueva estrategia anticorrupción.

*El informe de julio de 2012*<sup>477</sup>, emitido a cinco años después de la adhesión, hace una evaluación detallada de todos los avances hechos por Rumanía, reflejando los buenos resultados de la Dirección Nacional Anticorrupción en la labor de investigación y de la Agencia Nacional de Integridad en el establecimiento del “acceso público centralizado, por vía electrónica, a todas las declaraciones de patrimonio e intereses, una contribución importante a la transparencia”<sup>478</sup>.

---

<sup>475</sup> Idem, pág: 10.

<sup>476</sup> INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del mecanismo de cooperación y verificación Bruselas, 08.12.2012, COM (2012) 56 final  
[http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2012\\_56\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_56_en.pdf), consultada el 12 de diciembre de 2012.

<sup>477</sup> INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 18.7.2012, COM(2012) 410 final,  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:410:FIN:ES:PDF>, consultada el 12 de diciembre de 2012.

<sup>478</sup> Idem, pág: 16.

Aún así, la Comisión ha instado a Rumanía a tomar inmediatamente algunas medidas. Por tanto, *en el ámbito de la integridad, el país tiene que* a) desarrollar una trayectoria convincente de sanciones rápidas y disuasorias. Racionalizar la revisión judicial de las decisiones de la Agencia Nacional de Integridad (ANI) mediante la mejora de los procedimientos y las prácticas judiciales de decisiones definitivas y mejorar su coherencia y poder disuasorio y b) mejorar la cooperación entre las autoridades judiciales y otras instancias administrativas y la ANI en aras del intercambio eficaz de indicios e información operativa en los tres ámbitos de actividad de esa entidad. La cooperación con la ANI debe ser un indicador claro de resultados para los dirigentes de otras instancias administrativas.<sup>479</sup> *En el ámbito de la lucha contra la corrupción, tiene que* :a) garantizar que los resultados logrados por la DNA sean desarrollados por los nuevos dirigentes; b) aplicar la nueva estrategia nacional de lucha contra la corrupción tal y como ha sido elaborada y establecer un sistema de seguimiento global que permita al conjunto de los organismos gubernamentales fijar objetivos y presentar informes anuales, en un formato común y comparable, sobre la prevención y la represión de la corrupción, el fraude y los conflictos de intereses; c) acreditar una trayectoria positiva en el procesamiento del blanqueo de dinero como delito autónomo y presentar resultados convincentes en la recuperación de los productos del delito, mediante el fortalecimiento de la práctica judicial y la aplicación de la nueva legislación sobre el decomiso ampliado; d) establecer un mecanismo claro de coordinación y supervisión entre la Policía, la Fiscalía, y las autoridades de control administrativo, con la responsabilidad concreta de garantizar una cooperación y una comunicación eficaces sobre los casos de corrupción y e) mejorar los resultados en la prevención y la sanción de la corrupción, el fraude y los conflictos de intereses en la contratación pública en todos los ámbitos de actividad de las administraciones públicas<sup>480</sup>.

Por tanto, podemos observar que los informes de seguimiento emitidos por parte de la Comisión Europea nos ayudan en nuestra investigación para poder demostrar la principal hipótesis de trabajo. A cinco años de la adhesión, aunque se le reconoce algunas mejoras, Rumanía recibe críticas muy duras en su intento de implantar un

---

<sup>479</sup> Idem, pág: 24-25.

<sup>480</sup> Idem, pág: 25.

sistema administrativo imparcial, independiente y eficaz, y por otro lado, en supervisar el progreso en la lucha contra la corrupción. Mediante cada informe, la Comisión pone de manifiesto importantes deficiencias en los esfuerzos de Rumanía en lograr avances en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, siendo la conclusión principal que el país no ha mostrado suficiente compromiso político para apoyar y liderar el proceso de reformas.

Ante esta situación, consideramos relevante mencionar que los continuos fallos por parte de Rumanía, se deben en gran parte a dos puntos clave<sup>481</sup>:

***a) Los Efectos de la Decisión de la Comisión Europea en diciembre de 2006***

Considerando la exposición de los motivos de la Decisión: "Esta decisión debe ser modificada si la evaluación de la Comisión muestra la variación de los índices de referencia. Esta decisión será derogada cuando serán cumplidos satisfactoriamente todos los puntos de referencia". Sin embargo, depende de la unidad utilizada por la Comisión para apreciar la "satisfactoria" para lograr los objetivos específicos. La diversidad de los sistemas administrativos dificultan la medición de nivel "satisfactorio" para lograr las condiciones impuestas a Rumanía, más que no se estableció un estándar común de los Estados miembros como una herramienta en relación con la Comisión Europea para analizar las pruebas de rendimiento.

Otro factor relevante sería que la decisión no contiene una fecha límite para el funcionamiento de este mecanismo y tampoco define el estándar para alcanzar los objetivos de una forma satisfactoria.

***b) La falta de una metodología de trabajo***

La decisión no contiene una metodología de trabajo, ni en términos de cooperación, ni de monitoreo; los únicos términos concretos relacionados con el periodo de referencia son los siguientes:

---

<sup>481</sup> Entrevista (12), (13) con altos funcionarios del Ministerio de la Administración e Interior, Bucarest, 14 de abril de 2011.

-Cada año, hasta el 31 de marzo, Rumanía tiene que presentar un informe sobre los progresos realizados en la consecución de cada uno de los puntos de referencia que figuran en el anexo de la decisión.

-La Comisión presentó por primera vez en junio de 2007, al Parlamento Europeo y al Consejo sus observaciones y conclusiones sobre el informe presentado por Rumanía. A partir de esta fecha, la Comisión tiene que informar si la situación cambia por lo menos una vez cada seis meses.

La falta de una metodología aprobada por las dos partes (la Comisión Europea, por una parte, y el Gobierno de Rumanía, por otra parte) generan un riesgo operativo con diferentes unidades de medida, y por supuesto, la falta de comparabilidad de los resultados. Esto genera un monitoreo continuo, durante un tiempo indefinido. Las condicionalidades iniciales se complementan con las recomendaciones posteriores extendidas a los nuevos acontecimientos y nuevas situaciones. Básicamente, la verificación es completa y exhaustiva e incluye elementos políticos, más allá de las condicionalidades iniciales. El sistema de recomendación ha cambiado a lo largo de estos cinco años, agregándose nuevas áreas de acción a los puntos de referencia iniciales.

En nuestra opinión, Rumanía necesita un programa de apoyo por parte de la UE, no solo un monitoreo continuo. Tal vez, una delegación UE formada por expertos en políticas anticorrupción que trabaje directamente con la Dirección Nacional Anticorrupción y la Agencia Nacional de Integridad podría ayudar el país en cumplir con todos los requerimientos y establecer por tanto, una fecha límite en la aplicación del Mecanismo de Cooperación y Verificación<sup>482</sup>.

Finalmente, el resultado del seguimiento continuo por parte de la UE se refleja en el Índice de Percepción de la Corrupción, publicado en 2012, por Transparencia

---

<sup>482</sup> La información proporcionada se deriva de la entrevista personal (18), (19), (20), (21), (22), (23), (24), (25) con funcionarios de las instituciones públicas rumanas durante el mes de agosto de 2011.



Internacional. Tal como se puede ver en el cuadro de abajo, Rumanía ha conseguido algunas mejoras, dejando de ser posicionada en el último puesto del ranking.

Country Rank	Regional Rank	Country / Territory	CPI 2012 Score
1	1	Denmark	9.0
1	1	Finland	9.0
4	3	Sweden	8.8
9	6	Netherlands	8.4
12	8	Luxembourg	8.0
13	9	Germany	7.9
16	10	Belgium	7.5
17	11	United Kingdom	7.4
22	12	France	7.1
25	13	Austria	6.9
25	13	Ireland	6.9
29	15	Cyprus	6.6
30	16	Spain	6.5
32	17	Estonia	6.4
33	18	Portugal	6.3
37	19	Slovenia	6.1
41	20	Poland	5.8
43	21	Malta	5.7
46	22	Hungary	5.5
48	23	Lithuania	5.4
54	24	Czech Republic	4.9
54	24	Latvia	4.9
62	26	Slovakia	4.6
66	27	Romania	4.4
72	28	Italy	4.2
75	29	Bulgaria	4.1
94	30	Greece	3.6

Fuente: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>, consultada el 5 de enero de 2013.

## 1.4. Conclusión

Tal como hemos visto, durante la etapa de pre-negociación y la etapa de negociación, la Comisión Europea elaboró y publicó siete informes anuales sobre el progreso de Rumanía hacia la adhesión, durante la etapa de adhesión tres informes y después de la integración en el 2007 hasta finales de diciembre de 2012, once informes de seguimiento mediante la introducción del Mecanismo de Cooperación y Verificación, que permitió a la UE ejercer una presión política sobre el país. Por tanto, nos encontramos ante una situación novedosa en el marco de la integración europea, teniendo en cuenta que el seguimiento y el control por parte de la Comisión Europea son más intensos después de la adhesión que antes de esta etapa. El análisis de los informes de seguimiento sobre los progresos realizados muestra que la llamada “cláusula de salvaguardia” representa un instrumento adecuado para presionar a Rumanía para fortalecer los esfuerzos de reforma.

Como ha apuntado Geoffrey Pridham en su trabajo “¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática”:

“La UE empleó su influencia de manera extrema en el caso de Rumanía, incluyendo amenazas veladas de interrumpir las negociaciones, seguidas de una extensión sin precedentes de la condicionalidad no sólo hasta el momento de la adhesión, sino también en el período posterior. Esto demostró que Rumanía fue el país más difícil en el proceso de adhesión, incluyendo aquellos de 2004, aunque Bulgaria se encontrase con más problemas relacionados con la condicionalidad en el último año previo a la adhesión. Esto sugiere que los incentivos externos fueron realmente cruciales para llegar al acuerdo sobre la condicionalidad. Dado que las sanciones preocupan a Bucarest, sobre todo en torno al acceso limitado a los fondos de la UE, se podría esperar cierta continuidad en el acatamiento de la condicionalidad debida a esta presión exterior”.<sup>483</sup>

---

<sup>483</sup> Pridham, G. (2007), *Op.cit.*, pág: 17.

Durante su proceso de adhesión a la Unión Europea, Rumanía estuvo acompañada de una serie de condicionalidades en el ámbito administrativo rumano. Mediante la ayuda financiera, los planes de trabajo y los informes de seguimiento, la Unión Europea presionó el país con el fin de europeizar su administración pública. Ahora bien, tras haber conseguido el gran objetivo propuesto, de ser miembro de la Unión Europea, Rumanía necesita, sin embargo, un plan, un gran proyecto nacional que proponga la integración europea, como fue el plan que dio lugar a la adhesión. Porque transcurridos los cinco años desde cuando Rumanía es miembro de la UE, podemos afirmar que el país ha adherido a la UE, pero hasta la integración efectiva, aun queda un largo camino<sup>484</sup>. De acuerdo con el discurso político, el plan de integración europea podría influir en la adaptación y modernización de las instituciones públicas.

A lo largo de este capítulo, hemos visto que la Unión Europea puso una gran presión en Rumanía durante la etapa de pre-adhesión y post-adhesión. Cabe precisar que las actividades de monitoreo de la UE, implican una gran presión en la clase política rumana, haciendo referencia sobre todo a los informes MCV. Aún así, cabe mencionar que el discurso político hacia la normativa europea es positivo, siendo percibida como una necesidad, que se tiene que respetar e implementar. Como punto débil hemos notado que esta percepción sobre la normativa europea es muy presente solo en los discursos políticos. Consideramos que sería conveniente que sea aplicada por parte de todas las instituciones públicas, para poder hablar de una administración pública rumana eficiente.

En general, Rumanía siente un gran orgullo de ser parte de la Unión Europea y la clase política afirma que ha tomado la decisión de avanzar hacia una mayor integración europea, de respetar y adoptar los valores europeos, la idea de una integración europea más compleja, más eficiente. En sus discursos, casi todos los líderes reiteran firmemente el compromiso con los ideales de la "integración europea y euroatlántica", porque creen en la idea de Europa, creen en el futuro europeo y en una Rumanía europea.

---

<sup>484</sup> Entrevista (17) con alto funcionario de la administración pública rumana, Bucarest, 1 de agosto de 2011.

El problema más complicado de la administración pública sigue siendo, a día de hoy, después de 5 años de la integración de Rumanía, la corrupción en la administración pública, y por esta misma razón, la Unión Europea mantiene como condicionalidad, la lucha contra la corrupción, mediante la activación del Mecanismo de Cooperación y Verificación.

Más adelante vamos a ver como respondió el país a estas exigencias, como ha implementado el proceso de reforma, que medidas a tomado en la lucha contra la corrupción y también si la administración pública de Rumanía se ha europeizado o no, si ha respondido a estas presiones o se ha resistido al cambio.

## **Capítulo 5. El proceso de reforma de la administración pública rumana**

Para poder cumplir con todas las exigencias de la Unión Europea, que acabamos de ver en el capítulo anterior, Rumanía necesita desarrollar su administración pública, reforzando su capacidad administrativa. Tal como hemos mencionado en la introducción de esta tesis, nuestra investigación se centra en el impacto de la europeización en la administración pública rumana. Nos interesa observar si la administración pública rumana se convierte en un agente en la implementación de las políticas y la legislación europeas inherentes al proceso de integración o al contrario se transforma en un actor capaz de influir en el resultado del proceso de integración. Al final de este capítulo, esperamos poder encontrar la respuesta a la siguiente pregunta: ¿se ha europeizado la administración pública de Rumanía?

Este capítulo se centra en el proceso de reforma de la administración pública de Rumanía, en particular, vamos a analizar si la administración de Rumanía ha respondido a las presiones de la Unión Europea, si ha conseguido llevar a cabo el proceso de reforma o, al contrario, si se ha resistido al cambio.

En el primer apartado consideramos necesario presentar el marco general de la administración pública rumana, prestando atención a la organización administrativa y territorial del país, pero también a la estructura política y administrativa actual. En el segundo apartado nos centramos en la capacidad administrativa y las prioridades de la reforma de la administración pública. En el tercer apartado nos dedicamos a la implementación efectiva del proceso de reforma desde 1989 hasta 2012, analizando los instrumentos modernos introducidos en el espacio administrativo rumano. En el cuarto apartado observamos la reforma de la administración pública en el ámbito legislativo y finalmente, en el quinto apartado nos dedicamos a la lucha anticorrupción en la administración pública.

## 1.1. El marco general de la administración pública

Antes de 1989, la administración del Estado estaba siempre a disposición del Estado autoritario, al poder único, siendo organizada de una forma centralizada, para cada unidad administrativa y territorial. La administración pública, bajo el Estado de derecho, donde la separación de poderes, la descentralización de los servicios administrativos y públicos y la autonomía local constituyen coordenadas fundamentales y las estructuras organizativas y funcionales de la administración se organizan a nivel estatal. Tanto la administración pública central y la administración pública local tienen estructuras organizativas locales, instituciones, funciones y tareas asignadas específicas.<sup>485</sup>

En su trabajo "Derecho Administrativo", Antonie Iorgovan define la administración como "el cumulo de actividades del Presidente de Rumanía, del Gobierno Rumano, de las autoridades administrativas autónomas centrales, de las autoridades administrativas autónomas locales y, en algún caso de las estructuras locales."<sup>486</sup>

Antes de analizar la capacidad administrativa, así como la implementación de todo el proceso de reforma, consideramos relevante para nuestra investigación, hacer una presentación de la organización administrativa y territorial, y también de la estructura político-administrativa del país.

El cuadro siguiente presenta los niveles de la organización administrativa y territorial de Rumanía:

---

<sup>485</sup> Gheorghiu, I. R. (2005), *Stiinta Administratiei*, Bucuresti, Editura Economica, pág: 64.

<sup>486</sup> Iorgovan, A. (1993), *Drept administrativ*, vol. I, Tratat elementar, Bucuresti, Ed. Hercules.

<b>Nivel Regional</b>	4 macro regiones
	8 regiones de desarrollo
<b>Nivel del Condado</b>	Bucarest
	41 condados
<b>Nivel Local</b>	103 municipios
	320 ciudades
	2859 comunas
	12951 pueblos

Fuente: Elaboración propia según datos del Instituto Nacional de Estadística de Rumanía, año 2012.

### **Nivel regional**

En 1998, en el marco del proceso de adhesión a la Unión Europea, Rumanía reorganizó su estructura administrativa territorial según el modelo europeo NUTS. La Unión Europea ha establecido un marco jurídico de división geográfica de su territorio con el fin de armonizar la recogida, transmisión y publicación de las estadísticas nacionales y comunitarias. La anotación de las estadísticas regionales en la *nomenclatura común de las unidades territoriales estadísticas* (NUTS) redundará en una mayor estabilidad en el tiempo y precisará el procedimiento de sus futuras modificaciones.<sup>487</sup> La clasificación NUTS es jerárquica en la medida en que subdivide cada Estado miembro en tres niveles: NUTS 1, NUTS 2 y NUTS 3. Los niveles NUTS 2 y NUTS 3 son subdivisiones respectivas de los niveles NUTS 1 y NUTS 2.

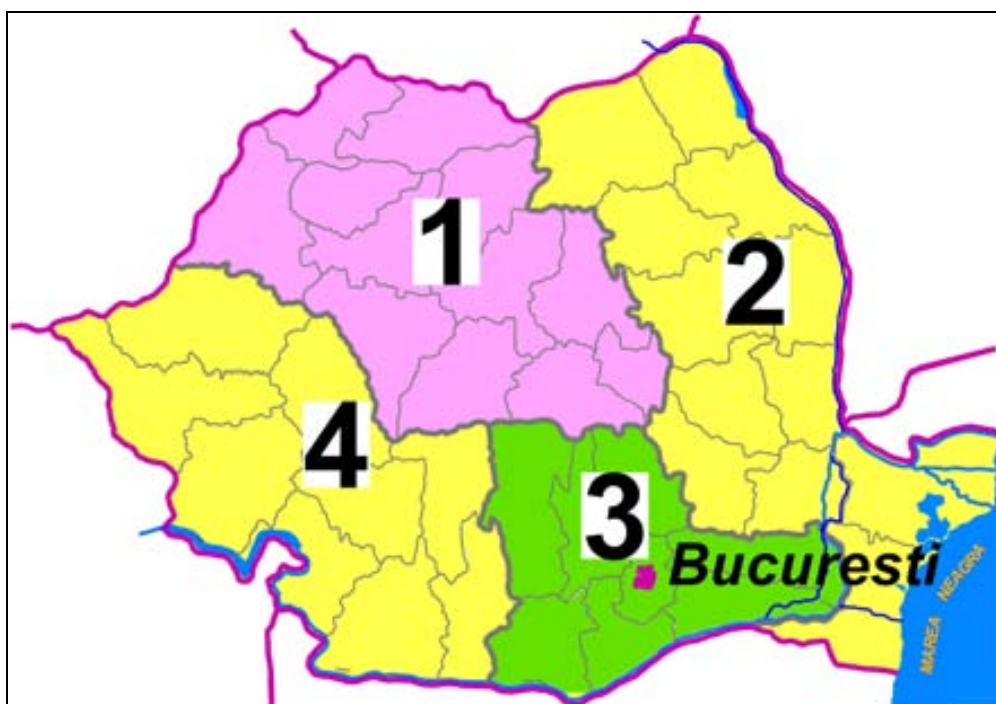
<sup>487</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/management/g24218\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24218_es.htm), consultada el 10 de enero de 2013.

El nivel NUTS al cual pertenece una unidad administrativa se determina a partir de umbrales demográficos:

Nivel	Población máxima	Población mínima
NUTS 1	7.000.000	3.000.000
NUTS 2	3.000.000	800.000
NUTS 3	800.000	150.000

A nivel **NUTS-I**, Rumanía está dividida en 4 macro regiones<sup>488</sup>: *Macro región 1* (incluye el Norte y el Oeste y Centro), *Macro región 2* (incluye Noreste y Sureste), *Macro región 3* (incluye la cooperación Sur-Muntenia y Bucarest- Ilfov) y *Macro región 4* (incluye Suroeste y Oeste).

#### Mapa macro regiones



Fuente: <http://viitorul.wordpress.com/>, consultada el 10 de enero de 2013.

<sup>488</sup> En Rumanía, las macro regiones no tienen un estatus administrativo correspondiente y tampoco su propia forma de gobierno o administración, sólo existen para recoger las estadísticas regionales.



Cada macro región se compone de dos regiones, de tal forma que Rumanía se divide en 8 regiones. Las regiones de desarrollo corresponden al nivel **NUTS-II** de divisiones de la UE, pero sin capacidades administrativas. Se utilizan principalmente para la coordinación de proyectos de desarrollo regional.

Estas áreas de desarrollo son:

1. *Región Noreste* (incluye los condados Iasi, Botosani, Neamt, Suceava, Bacau y Vaslui)
2. *Región Sudeste* (incluye los condados Tulcea, Vrancea, Galati, Braila, Buzau y Constanta)
3. *Región Sur* (incluye los condados Arges, Dambovita, Prahova, Ialomita, Calarasi, Giurgiu y Teleorman)
4. *Región Sudoeste* (incluye los condados Mehedinti, Gorj, Valcea, Olt y Dolj)
5. *Región Oeste* (incluye los condados Arad, Caras Severin, Hunedoara y Timis)
6. *Región Noroeste* (incluye los condados Bihor Bistrita-Nasaud, Cluj, Maramures, Satu Mare y Salaj)
7. *Región Central* (incluye los condados Alba, Sibiu, Mures, Harghita, Covasna y Brasov)
8. *Región Bucarest-Ilfov* (incluye la ciudad de Bucarest y el condado Ilfov).

## Mapa regiones de desarrollo



Fuente: [www.mures.insse.ro](http://www.mures.insse.ro), consultada el 10 de enero de 2013.

### Nivel del Condado

Cada región de desarrollo está dividida en condados, correspondiente al nivel **NUTS III** de divisiones de la UE. Rumanía está dividida administrativamente en 41 condados (o distritos) más un municipio independiente, la capital Bucarest. Los condados son en orden alfabético: Alba, Arad, Arges, Bacau, Bihor, Bistrita-Nasaud, Botosani, Brasov, Braila, Buzau, Caras Severin, Calarasi, Cluj, Constanta, Covasna, Dambovita, Dolj, Galati, Giurgiu, Gorj, Harghita, Hunedoara, Ialomita, Iasi, Ilfov, Maramures, Mehedinti, Mures, Neamt, Olt, Prahova, SatuMare, Salaj, Sibiu, Suceava, Teleorman, Timis, Tulcea, Vaslui, Valcea y Vrancea.

## Mapa condados



Fuente: <http://www.interferente.ro/harta-romaniei-pe-regiuni-judete-si-orase.html>, consultada el 10 de enero de 2013.

### Nivel Local

Desde el punto de vista territorial, el Estado se divide en condados, tal como hemos visto en el párrafo anterior, que se forman por municipios, ciudades, comunas y pueblos. La transferencia de competencias del nivel central a las comunas, pueblos y condados, y implícitamente, la creación de nuevas formas de organización y coordinación de nivel nacional y local representan el gran paso experimentado por Rumanía desde 1990 en la descentralización del poder, autoridad y decisión.<sup>489</sup>

<sup>489</sup> Matei, L. (2009), *Romanian Public Management Reform*, Vol. 1, Bucarest, Economica Publishing House, pág: 22.

## La estructura política de Rumanía

De acuerdo con la Constitución rumana, reformada en el año 2003 para adaptarla a la normativa comunitaria, Rumania se constituye como una República semipresidencialista, siguiendo el modelo francés. El país cuenta con un Parlamento bicameral, constituido por una Cámara de Diputados (en rumano: *Camera Deputatilor*, con 412 miembros) y un Senado (en rumano: *Senatul*, con 176 miembros). Las Cámaras son elegidas cada cuatro años por sufragio universal y el sistema de elección de representantes en ambas sigue el modelo proporcional. La elección del actual Parlamento Rumano data de finales de 2012, teniendo la siguiente estructura:

### **Senado (por número de asientos):**

USL (Unión Social Liberal)<sup>490</sup>: 122

ARD (Alianza Rumania Justa)<sup>491</sup> : 24

PP-DD (Partido del Pueblo del Dan Diaconescu): 21

UDMR (Unión Democrática de los Húngaros de Rumania): 9

### **Cámara de los diputados (por número de asientos):**

USL (Unión Social Liberal): 273

ARD (Alianza Rumania Justa): 56

PP-DD (Partido del Pueblo del Dan Diaconescu): 47

UDMR (Unión Democrática de los Húngaros de Rumania): 18

Minorías nacionales: 18

Mediante las leyes orgánicas adoptadas por el Parlamento de Rumanía se reglamentan, entre otros, el estatuto de los funcionarios públicos, el contencioso

---

<sup>490</sup> La Unión Social Liberal (USL) incluye el Partido Socialdemócrata (PSD), el Partido Nacional Liberal (PNL), el Partido Conservador (PC) y la Unión Nacional por el Progreso de Rumania (UNPR).

<sup>491</sup> La Alianza Rumania Justa (ARD) incluye el Partido Demócrata Liberal (PDL), el Partido Nacional Campesino Cristiano Demócrata (PNTCD) y el Partido Fuerza Cívica.

administrativo y la organización de la administración local, del territorio, así como el régimen general relativo a la autonomía local.<sup>492</sup>

### La estructura actual de la administración pública

a) la administración pública central:

- *el Presidente*, como órgano supremo de la administración, representa el Estado rumano y es el garante de la independencia nacional, de la unidad y de la integridad territorial del país<sup>493</sup>. Desde 2004<sup>494</sup>, el Presidente es elegido directamente por un sistema de dos vueltas para un mandato de cinco años. Durante su mandato, el Presidente no debe ser miembro de ningún partido político. Actualmente<sup>495</sup>, el Presidente de Rumanía es Traian Basescu (ex presidente del partido PDL), elegido en diciembre de 2004 y reelegido en Diciembre del 2009.

- *el Gobierno*, el actor principal en la reforma de la administración pública, responsable del desarrollo de la administración a nivel central y local, está encabezado por el Primer Ministro y consiste en los Ministerios, varias instituciones y agencias subordinadas y las 42 prefecturas.

- *los Ministerios*, actualmente<sup>496</sup>, después de varias reestructuraciones, en Rumanía hay 17 Ministerios ( Ministerio de Desarrollo Regional y Administración Pública, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Transporte e Infraestructura, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo, Familia, Protección Social y Personas Mayores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Cultura, Ministerio de Medio Ambiente y

---

<sup>492</sup> Según el artículo 73 de la Constitución de Rumanía.

<sup>493</sup> Según la Constitución de Rumanía, adoptada en 1991 y revisada en 2003.

<sup>494</sup> Después de la modificación de la Constitución en 2003.

<sup>495</sup> Véase el listado de los Presidentes de Rumanía (Después de la Revolución de 1989), como Anexo III, al final de esta tesis.

<sup>496</sup> A 31 de diciembre de 2012.

Cambios Climaticos, Ministerio de Comunicación e Información, Ministerio de Fondos Europeos, Ministerio de Asuntos Internos y Ministerio de Juventud y del Deporte).

-los *Órganos de especialidad en subordinación del Gobierno* (la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, la Autoridad de Privatización y Administración de las Propiedades del Estado)

-las *Autoridades administrativas autónomas* (el Defensor del Pueblo, el Consejo Legislativo, el Consejo Supremo de Defensa, el Consejo Superior de la Magistratura, el Tribunal de Cuentas, el Servicio Rumano de Información, el Banco Nacional de Rumania, la Autoridad de Competencia y la Autoridad Electoral Permanente.)

b) la administración pública territorial

-el *Prefecto*, es el representante del Gobierno a nivel local, se dedica a dirigir los servicios públicos descentralizados y tiene la autoridad de impugnar, ante las instancias de contencioso administrativo, un acta del consejero departamental, local o del alcalde, caso de que considere el acta como ilegal.

-los *Servicios públicos descentralizados* de los ministerios y organismos centrales, se han establecido por las autoridades públicas locales (consejos locales), en las áreas principales de actividad, de acuerdo con las necesidades específicas y en cumplimiento con la Ley no. 215/2001 del gobierno local. Representan un componente básico de la administración pública, teniendo como principales características la realización de las actividades públicas, la permanencia, la persistencia de una relación jurídica con la administración pública, la provisión de diversas formas de actividades para todos los miembros de la comunidad y la ejecución, sin importar el costo, del servicio público.

-la *Comisión consultativa del condado*, sus atribuciones son de discutir y aprobar el programa del condado y dar apoyo a los servicios públicos descentralizados.

c) la administración pública local

*-las Autoridades rurales- urbanas* representan las estructuras administrativas, mediante las cuales se realiza la autonomía local en pueblos y ciudades. Esas autoridades pueden constituirse también en las subdivisiones administrativas-territoriales de los municipios urbanos.

*-el Consejo del condado* es la autoridad de la administración pública encargada de coordinar la actividad de los consejos rurales y urbanos, a efectos de realizar los servicios públicos de interés departamental.

Organización de la administración pública-una perspectiva comparada

Con el fin de entender el sistema de la administración pública rumana, en el siguiente cuadro hemos optado por presentar de forma comparativa, el modelo rumano y el de otros dos países que forman parte de la Europa del Este: Bulgaria y Polonia. Nos hemos decidido por Bulgaria porque entró en la UE en el mismo año que Rumanía y por Polonia porque en Rumanía, es uno de los modelos recomendados a seguir para poder conseguir una mayor integración europea y una modernización de las instituciones públicas de acuerdo con las exigencias comunitarias, así como una mejor gestión de los fondos europeos<sup>497</sup>.

---

<sup>497</sup> Entrevista (9), (10), (11) con altos cargos de la administración pública rumana, Bucarest, 13 de abril de 2011.

	<b>Rumanía</b>	<b>Bulgaria</b>	<b>Polonia</b>
<b>Forma de Estado</b>	República Semipresidencialista	República parlamentaria	República parlamentaria
<b>Organización administrativa (NUTS)</b>	<b>NUTS I</b> - 4 macro regiones <b>NUTS II</b> -8 regiones de desarrollo <b>NUTS III</b> - 41 condados (o distritos) más un municipio independiente, la capital Bucarest.	<b>NUTS 1</b> - 2 Regiones económicas <b>NUTS 2</b> -6 Regiones de planeamiento <b>NUTS 3</b> -28 Provincias	<b>NUTS 1</b> - 6 Regiones económicas <b>NUTS 2</b> -16 Regiones (Voivodatos) <b>NUTS 3</b> -66 subregiones
<b>Estatus NUTS</b>	No tienen un estatus administrativo correspondiente y tampoco su propia forma de gobierno o administración, sólo existen para recoger las estadísticas regionales.	No tienen un estatus administrativo correspondiente y tampoco su propia forma de gobierno o administración, sólo existen para recoger las estadísticas regionales.	Tienen personalidad jurídica.  Tienen un estatus administrativo.  Cada nivel tiene sus propias competencias y delegación de competencias asignadas por la ley.
<b>Gobierno</b>	-1 Primer Ministro -Viceprimer ministros -Ministros -Ministro sin cartera -Ministros delegados -17 Ministerios	-1 Primer Ministro  -Viceprimer Ministros  -Ministros  -15 Ministerios	-1 Primer Ministro  -Vicepresidente  -Ministros  -18 Ministerios
<b>Presidente</b>	Es elegido directamente por un sistema de dos vueltas para un mandato de 5 años.	Es elegido mediante votación directa para un período de gobierno de 5 años, con derecho a una reelección.	Es elegido por sufragio universal directo cada 5 años.



<b>Parlamento</b>	Bicameral, constituido por una Cámara de Diputados (con 412 miembros) y un Senado (con 176 miembros). Las Cámaras son elegidas cada cuatro años por sufragio universal y el sistema de elección de representantes en ambas sigue el modelo proporcional.	Unicameral La Asamblea Nacional de Bulgaria está integrada por 240 diputados elegidos por sufragio universal, directo y secreto cada cuatro años mediante un procedimiento de proporcionalidad compensada.	Bicameral, constituido por la Cámara Baja, de 460 «diputados» y un Senado, la Cámara Alta, de 100 senadores.
-------------------	--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Para continuar con nuestro análisis, hemos propuesto una comparación de los principales indicadores institucionales de los tres países en materia de gobernanza y desarrollo institucional. A nuestro parecer, dichos indicadores ayudan a completar todos los comentarios anteriormente expuestos acerca de los avances y las deficiencias más relevantes que caracterizan los preparativos de Rumanía para hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión.

Ya sabemos que la europeización se ha convertido en un concepto teórico de moda que en general se utiliza para la explicación de numerosos fenómenos de cambio. Sin embargo, un desafío pendiente de la investigación sobre la europeización es proporcionar indicadores y métodos empíricos para medir y poner en práctica la europeización. Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial<sup>498</sup> ofrecen la posibilidad de una comparación más amplia de desarrollo institucional en este sentido.

<sup>498</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.

Nota: el rango percentil de los países (varía de 0 (bajo) a 100 (el más alto)).

El Banco Mundial distingue entre seis dimensiones de gobernanza:

1. *Voice and Accountability* - mide los diversos aspectos del proceso político, las libertades civiles, los derechos políticos y humanos y la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de sus gobiernos.

2. *Political Stability and Absence of Violence* - combina varios indicadores que miden la percepción de la probabilidad de que el gobierno de turno será destabilizado o derrocado por medios inconstitucionales posiblemente y / o violentos, incluyendo la violencia de motivación política y el terrorismo.

3. *Government Effectiveness* - se refiere a la calidad de los servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos, la independencia de la función pública de las presiones políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con las políticas.

4. *Regulatory Quality* -se centra más en las propias políticas, incluyendo medidas de resolución de las incidencias de políticas hostiles al mercado como respectivos controles de precios o una supervisión bancaria inadecuada, así como las percepciones de las cargas impuestas en áreas como el comercio exterior y negocios desarrollo.

5. *Rule of Law* - mide el grado en que los agentes tienen confianza y respecto a las normas de la sociedad. Estas percepciones incluyen la incidencia de la delincuencia, la eficacia del poder judicial y la aplicación de la ley.

6. *Control of Corruption*- refleja la percepción de la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluyendo la corrupción a pequeña y gran escala, así como la "captura" del estado por las élites y los intereses privados.

Una mirada a los indicadores institucionales del Banco Mundial de los países en transición post-comunista destaca una clara divergencia en términos de gobernanza y desempeño institucional entre la primera ola y la segunda ola de los países candidatos a la UE. La cuestión del desempeño institucional se refiere básicamente a dos factores: la capacidad de un estado de adaptación a las nuevas circunstancias, fomentando el cambio institucional y la persistencia de las instituciones.

El indicador de la eficacia del gobierno es especialmente importante para evaluar el desarrollo general del efecto de la condicionalidad de la UE en la región. A este respecto, la UE desempeñó un papel importante en el desarrollo de los países de esta

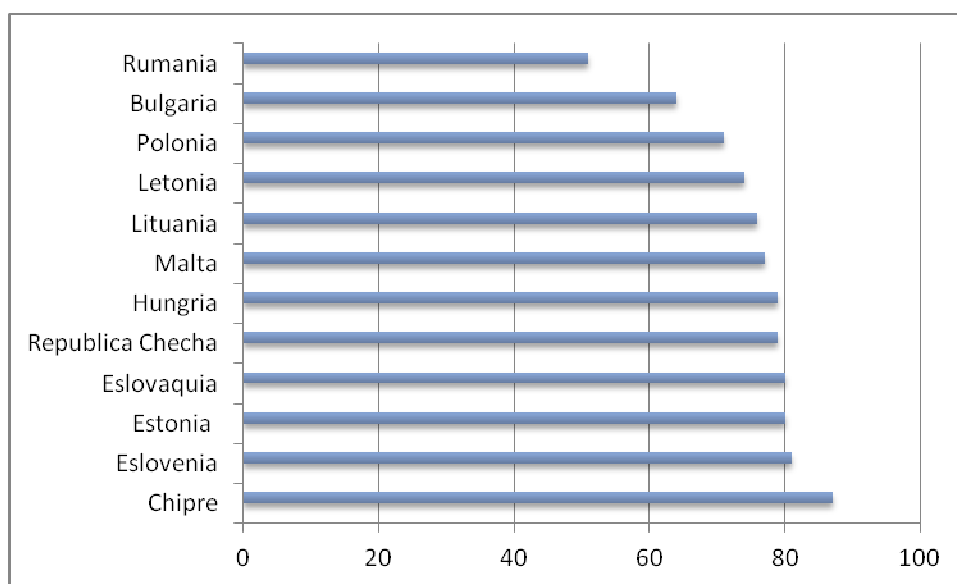
región. Haciendo referencia a la necesidad de la aplicación de la reforma en la evaluación de la calidad del gobierno, el indicador de la eficacia del gobierno refleja la calidad de la administración pública, la calidad de las políticas del gobierno, su aplicación y el compromiso del gobierno para este tipo de políticas.

Este indicador es particularmente útil en la comprensión de la actuación de los Estados de Europa del Este. Los niveles relativamente bajos de la eficacia del gobierno en Rumanía y Bulgaria, implican también una capacidad limitada de estos países para absorber los fondos puestos a su disposición por la UE después de la adhesión. La conclusión que se desprende del siguiente grafico es que la clasificación parece corroborar la decisión de la UE de aplazar la adhesión de los dos países.

#### Eficacia del Gobierno en 2004

Chipre 87	Eslovenia 81	Estonia 83
Eslovaquia 80	República Checa 79	Hungría 79
Malta 77	Lituania 76	Letonia 74
Polonia 71	Bulgaria 64	Rumanía 51

Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.

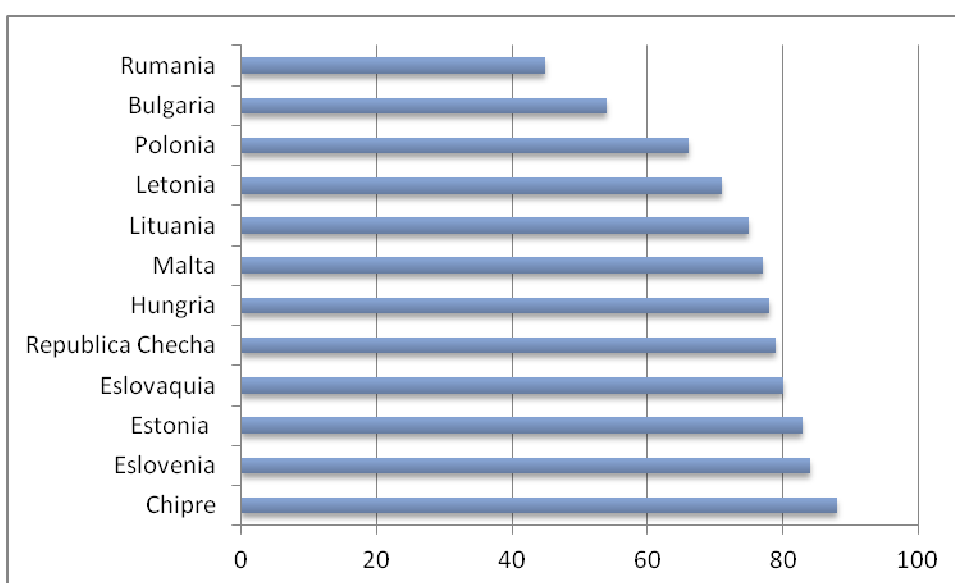


Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.

### Eficacia del Gobierno en 2007

Chipre 88	Malta 84	Estonia 83
Eslovenia 80	República Checa 79	Hungría 78
Eslovaquia 77	Lituania 75	Letonia 71
Polonia 66	Bulgaria 54	Rumanía 45

Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.



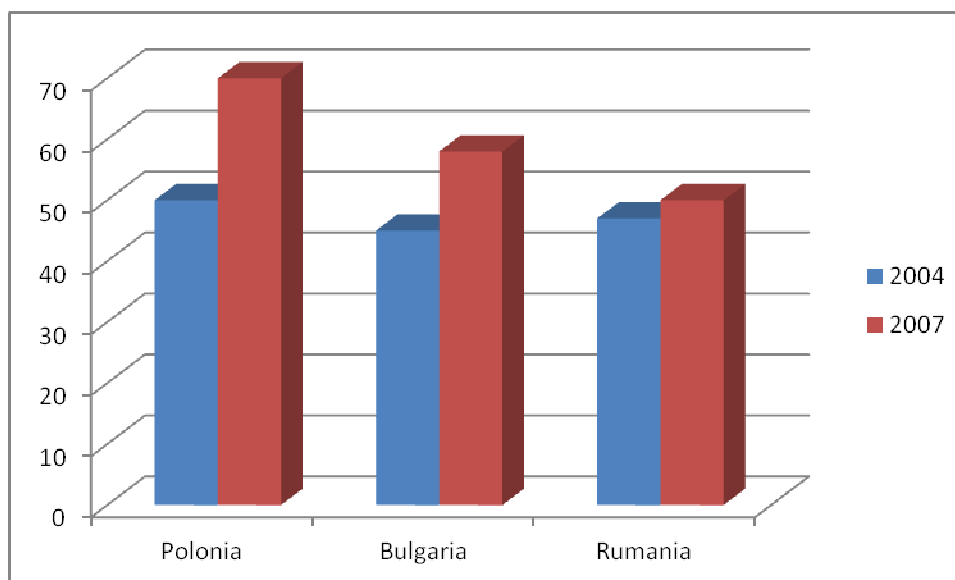
Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.

Para nuestro análisis consideramos de interés observar las dimensiones de estabilidad política, eficacia del gobierno y control de la corrupción en el análisis comparativo de los tres países: Rumanía, Bulgaria y Polonia. Hemos elegido para nuestro análisis, dos fechas claves en la historia de estos países: 2004, la adhesión de Polonia a la UE y 2007, la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la UE.

### Estabilidad política

Año	RUMANÍA	BULGARIA	POLONIA
2004	47	45	50
2007	50	58	70

Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.

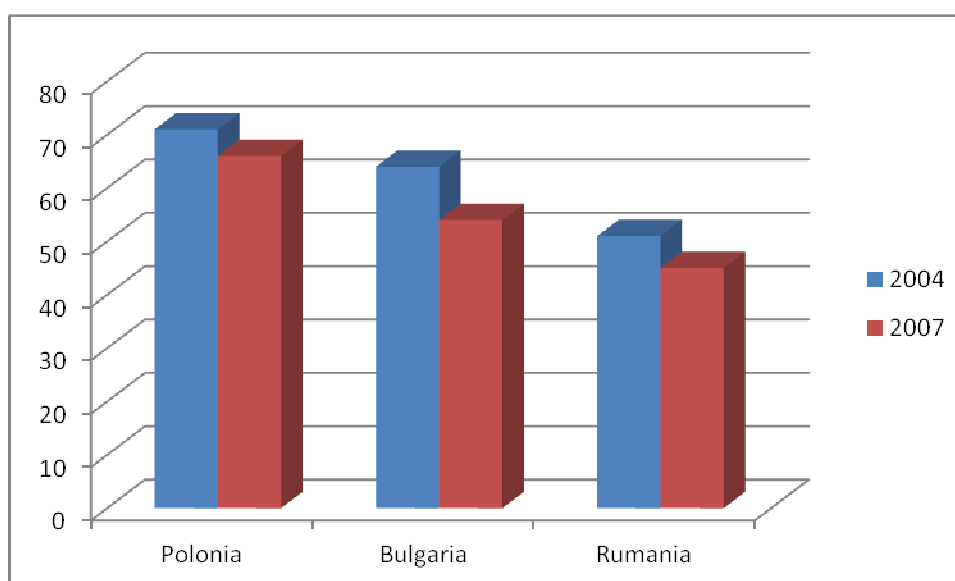


Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.

### Eficacia del Gobierno

Año	RUMANÍA	BULGARIA	POLONIA
2004	51	64	71
2007	45	54	66

Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.

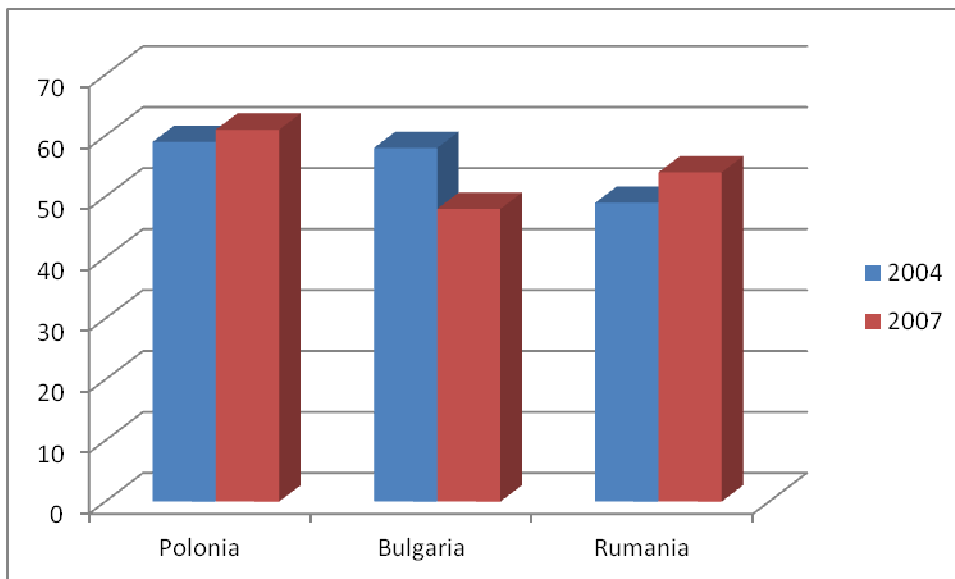


Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.

### Control de la corrupción

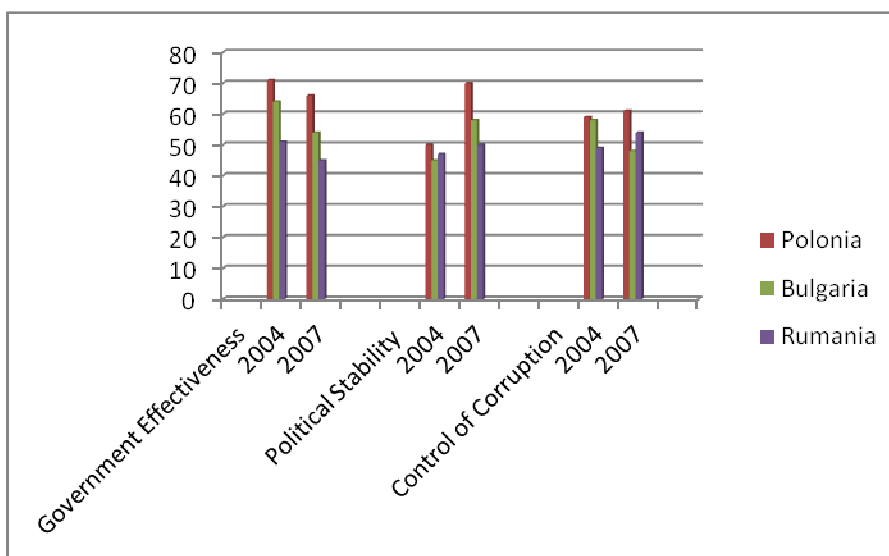
Año	RUMANÍA	BULGARIA	POLONIA
2004	49	58	59
2007	54	48	61

Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.



Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.

Para resumir, a continuar proporcionamos un cuadro comparativo de los tres indicadores para los tres países:



Fuente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, consultada el 1 de junio de 2013.

En promedio, se puede observar que la clasificación de Polonia está muy por encima de los otros dos países y que a su vez, en algunos casos Bulgaria ha mejorado mucho más que Rumanía. En base a la información presentada mediante estos tres indicadores, podemos ver que desde el 2004 hasta el 2007, Rumanía ha mejorado en términos de estabilidad política y control de la corrupción, pero no de una manera satisfactoria, teniendo en cuenta la activación del Mecanismo de Cooperación y Verificación. En el contexto regional, el indicador de la eficacia del gobierno es importante debido a las clasificaciones obtenidas por los otros países de la región. Dado que todos los países de Europa Central y Oriental han sido objeto de los mecanismos de condicionalidad de la UE, es importante tener en cuenta que los últimos dos miembros, Bulgaria y Rumanía, tienen el nivel más bajo para este indicador. Una vez visto el nivel del desempeño institucional de Rumanía en comparación con otros Estados, en el siguiente apartado nos dedicamos a observar la capacidad administrativa del país.

## **1.2. La capacidad administrativa y las prioridades de la reforma de la administración pública**

Según Alexandru<sup>499</sup>, la integración de Rumanía a la Unión Europea es el equivalente al cambio, que consta por un lado en la democratización de la administración, y por otro lado en su modernización; estas son las dos direcciones de la europeización que se deberían seguir. En este contexto, los cambios democráticos pueden ser vistos como un paso en un proceso más amplio destinado a modernizar la sociedad. Por lo tanto, el desarrollo de una sociedad basada en el contagio democrático, una democratización como un fin en sí mismo, imitando procedimientos y formas sin sustancia, es limitado porque si se cumplen ciertas condiciones, siempre se puede llegar a la inestabilidad o incluso al retroceso. Más adelante, veremos si Rumanía ha conseguido “superar” la etapa de encontrar caminos, soluciones y medios para progresar en todas las áreas, especialmente en la administración pública.

---

<sup>499</sup> Alexandru, I. (2007), “Consideratii privind necesitatea modernizarii administratiei”. *Sesiunea de comunicari stiintifice, Institutul de Stiinte Administrative „Paul Negulescu”*, Sibiu, pág: 2-3.

En los años posteriores a la revolución de 1989, la reforma de la administración pública en Rumanía carecía de una visión coherente con respecto a su contenido. El entorno administrativo no fue muy motivador, principalmente debido a la cultura organizacional existente, el mal estado de la economía, la corrupción generalizada, una cultura organizacional basada en valores que no son compatibles con una sociedad democrática, la falta de experiencia de las instituciones públicas en la gestión de la reforma pública, la falta de una visión estratégica y la influencia de las políticas. Por tanto, todos estos factores representan un obstáculo para un proceso de reforma coherente.<sup>500</sup>

La integración europea, la globalización, la descentralización y la integración de las nuevas tecnologías constituyen retos a los que la administración pública debe hacer frente y determinar la adaptación de sus estructuras a la evolución de las funciones encomendadas en ella, por el poder político, en relación con el cual, la administración, desde una perspectiva histórica evoluciona en una dirección favorable a este último<sup>501</sup>. Desde una perspectiva histórica, se puede decir que "durante mucho tiempo, la administración pública ha estado tratando de descubrir un modelo de organización, de gestión, de funcionamiento, de los recursos humanos, y, en general, un patrón de adaptarse a las transformaciones que se ve sometido, como consecuencia de la evolución del Estado y de las transformaciones reales".<sup>502</sup>

La reforma de la administración pública en Rumanía se puso en marcha y desarrollado en estrecha relación con el proceso de adhesión a la Unión Europea. Por lo tanto, fue diseñada para cumplir con las normas europeas y para permitir que el sistema rumano pueda enfrentar los desafíos de ser un estado miembro de la UE. La reforma puede, por tanto, ser analizada en el contexto más amplio de la evolución de la relaciones de Rumanía - UE, desde la obtención del estatuto de país candidato en 1997

---

<sup>500</sup> Hinteá, C.(2006), "Country Public Management Profile: Romania", in "NISPAcee 14th Annual Conference 11-13 May 2006", Ljubljana, Slovenia, Working Group on Public Sector Quality, Public Administration Department, Babes Bolyai University, pág:2.

<sup>501</sup> Alexandru, I. (2008), *Tratat de administratie publica*, Bucuresti, Ed. Universul Juridic, pág: 98.

<sup>502</sup> Palomar Olmeda, A. y Miguel Pajuelo, F. (2004), *El nuevo papel de la Administración General del Estado*, Madrid, Ed. Dykinson, SL, pág. 25.



a la firma del Tratado en abril de 2005 y los pasos más recientes llevados a cabo en vista de la adhesión 2007. A lo largo de este período, una de las principales prioridades en la agenda del diálogo fue la reforma de la administración pública, considerada como un hito en el logro de progresos en el camino hacia la adhesión a la UE.<sup>503</sup>

El retraso en el proceso de reforma en la administración pública rumana se debe principalmente a cuatro factores de bloqueo<sup>504</sup>:

**a) estratégicos:** *la lógica institucional centralizada* (el sistema público rumano se basa en una lógica institucional centralizada, en la medida en que las actividades dependen de la orientación y el control del poder público. En los últimos años, los procesos de descentralización y desconcentración han reducido este factor de bloqueo; *la complejidad de la toma de decisiones* (este factor, característico a las organizaciones públicas está frenando la aplicación de las innovaciones, en la medida en que es muy difícil cambiar la decisión.) y *la polémica sobre la legitimidad* (los debates sobre el papel de la legitimidad del Estado impiden cualquier intento de evolución.)

**b) estructurales:** *la lentitud burocrática* (el mismo funcionamiento burocrático se basa en una lógica de estabilidad y rutina, en la medida en que se rige por las normas de procedimientos específicos. Se supone, por lo tanto, que el sistema guía el comportamiento de los agentes en una manera predefinida. Cualquier necesidad de ajuste es a menudo descuidada y reintegrada en el mecanismo original. Estas son las características del famoso "fenómeno burocrático "nacido de la lógica pública piramidal, común en la cultura rumana.); *el sistema de autoridad* (la estructura jerárquica de las organizaciones públicas se basan, tradicionalmente, en el papel fundamental del personal de alta dirección que envía directivas en sentido descendente a los subordinados, para que ellos las apliquen directamente, sin preguntar sobre su adecuación y eficacia.); *las restricciones jurídicas* (el marco jurídico para las organizaciones públicas, diseñado para ser el portador de derechos y deberes, protección

---

<sup>503</sup> Mihai, A. (2005), "Romanian Central Public Administration and the challenges of Europeanisation", *Working Paper*, German Institute for International and Security Studies, pág: 3.

<sup>504</sup> Ver la Estrategia del Gobierno para la reforma de la administración pública del año 2001.

y garantías, contiene una serie de disposiciones que los actores deben respetar); *los medios limitados* ( la crisis económica y la disminución de los presupuestos públicos desempeñan un doble papel: por un lado, uno de incitación para el cambio con el fin de mejorar la eficiencia, y por otro lado, una limitación de las innovaciones, que son “consumidoras” de recursos financieros, materiales, humanos.) y *la dimensión y la complejidad* (los organismos públicos rumanos tienen a menudo una dimensión importante o actúan dentro de una compleja red de actores y entidades que desempeñan un papel importante en su funcionamiento. Sin embargo, las teorías de las organizaciones han demostrado que estos factores, si no se compensan con los dispositivos de flexibilidad, obstaculizan su funcionamiento.)

**c) culturales:** *el rechazo de la arbitrariedad de la naturaleza humana* (los principios tradicionales de la organización burocrática fueron diseñados para eliminar la arbitrariedad humana. La obra de Weber valora el poder "racional-legal" de las jerarquías para evitar el liderazgo informal y carismático. Estos conceptos se basan en una desconfianza implícita con respecto a la subjetividad y la consideración de las dimensiones humanas, percibidas como poco razonable en relación con el sistema de los valores que dominan la tecnocracia tradicional. Esta tendencia ha dado lugar al riesgo de rechazar cualquier idea nueva.); *el miedo al riesgo* (siendo capacitados y familiarizados con la aplicación de las normas generales, los funcionarios públicos no están familiarizados con las situaciones de incertidumbre y riesgo. La evolución y la modernización suelen provocar ansiedad, resultando así el fenómeno clásico de la resistencia al cambio.); *el síndrome NIH “Not invented here”* (esta expresión estadounidense se utiliza generalmente para describir cierta reticencia respecto a la implementación de innovaciones procedentes de otros lugares. El entorno público parece estar “tocado por el virus de NIH”, que prohíbe tomar experiencias que se producen en otros tipos de organizaciones.) y *la tradición de la continuidad* (el papel de las instituciones del Estado es, sin duda, asegurar una cierta estabilidad de la nación y de sus ciudadanos, por tanto no es sorprendente la manifestación hacia la tradición y la continuidad de las actividades del sector público.)

**d) de comportamiento:** *la ausencia de incentivos individuales* (el sistema de gestión de recursos humanos en el sector público se basa en los principios de igualdad y de los

criterios colectivos universales. Los funcionarios públicos suelen rechazar los cambios ya que no perciben ningún incentivo.); *no hay objetivos finales* (en general, el funcionario trabaja de acuerdo a un marco formal, que se transmite más o menos de una forma clara, y de acuerdo con su interpretación.); *la desmotivación* (los funcionarios públicos a menudo sufren de falta de reconocimiento tanto a nivel interno como externo. Internamente, tienen un sentido de injusticia, ya que no se aprecian cuando se está trabajando. Externamente, se enfrentan en general, a la imagen negativa de los funcionarios públicos.) y *los comportamientos de espera* (esta situación clásica se encuentra en la mayoría de las instituciones públicas. De acuerdo con esta lógica, cualquier empleado tiene el derecho de esperar que el primer paso lo haga el otro, lo que evidentemente, genera la inercia de la organización.)

Aunque Rumanía hizo esfuerzos notables en modernizar su administración pública,

“La hostilidad hacia la reforma fue particularmente fuerte en una burocracia nacional enemiga de los métodos de administración modernos. El tema ‘estado viejo, reglas nuevas’ era especialmente válido en el caso rumano. Esto presentaba obstáculos serios al cumplimiento de la ‘tercera condición’ de la propia UE sobre la capacidad administrativa o la habilidad de sobrellevar las exigencias de pertenencia a la UE. El progreso de la reforma administrativa era, en el mejor de los casos lento y más bien gradual, y así lo señaló el Informe Regular de la Comisión sobre Rumanía, publicado en octubre de 2005.”<sup>505</sup>

Ante esta situación, dado que no hay competencia entre los actores públicos y privados, debido, en primer lugar, a la redistribución de competencias entre estos actores, la administración pública debe demostrar que cuenta con una nueva percepción sobre los temas y las medidas de reforma, indispensables para la actividad administrativa. Esta nueva capacidad de comprensión profunda de los procesos y mecanismos necesarios para adaptar la administración a las realidades sociales no se puede obtener y consolidar exclusivamente con la ayuda de los cambios de orden

---

<sup>505</sup> Pridham, G., *Op. cit.*, pág: 8.

institucional o de procedimiento. Debe ser el resultado de transformaciones significativas de largo plazo de conducta y valores, para garantizar la existencia de una "administración eficiente y democrática, uno de los criterios más importantes que definen la modernidad de un país".<sup>506</sup>

En su estrategia y política de preadhesión, el Gobierno rumano ha reconocido la reforma de la administración pública como fundamental para lograr una estructura económica y social, estable y sostenible.<sup>507</sup> Las estrategias adoptadas en la administración pública central integran los siguientes conceptos: transparencia, previsibilidad, responsabilidad, adaptabilidad y eficacia.

La adhesión de Rumanía a la Unión Europea requiere una importante reforma del sistema de la administración pública, y para ello, un papel importante lo tiene la capacidad de las instituciones y de las autoridades públicas para llevar a cabo acciones eficaces, eficientes y sostenibles.<sup>508</sup>

Tal como hemos mencionado en el capítulo anterior, la Comisión Europea, mediante los informes periódicos de seguimiento, puso presión en Rumanía en desarrollar su capacidad administrativa. En base a estas presiones y sabiendo que el problema de la capacidad administrativa es crucial para la reforma y el funcionamiento del Estado,<sup>509</sup> se han llevado a cabo una serie de medidas para su fortalecimiento, tal como sigue: el desarrollo de la capacidad de la Unidad Central de Reforma de la

---

<sup>506</sup> Manda, C. and Manda, C. C. (2008), *Stiinta administratiei*, 3<sup>rd</sup> edition, Ed. Universul Juridic, Bucuresti, pág: 347.

<sup>507</sup> Cepiku, D. and Mititelu, C. (2011), "Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania Between the Weberian Model and the New Public Management" in *PUBLIC ADMINISTRATION IN THE BALKANS from Weberian bureaucracy to New Public Management*-Editors: Lucica Matei Spyridon Flogaitis, Bucuresti, Editura Economica, pág:68.

<sup>508</sup> NISPAcee(2005), "Administrative Capacity Building in Prospective and New EU Member States – Reference Guide for Horizontal Integration", published by Peter Goldschmidt, Marta Darulova, Toni Niculescu , Anton Stemberger, Bratislava.

<sup>509</sup> Profiroiu, M. (2005), "Modernising Public administration in Romania", *Administration and public Management Review*, no.5/2005, edited by ASE Publishing House.

Administración Pública; el establecimiento de la Unidad de Políticas Públicas (UPP) en el Secretariado General de Gobierno (SGG), incluyendo jóvenes especialistas cualificados ; la creación de las Unidades de políticas públicas en los ministerios; la reducción del número de consejos interministeriales y la creación del Consejo de Planificación Estratégica.

Después de la adhesión, para continuar con el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones, se ha implementado, para 2007-2013, el Programa Operativo Desarrollo de la Capacidad Administrativa que “expresa el compromiso de este Estado miembro con el desarrollo de capacidades en la elaboración de políticas, a fin de facilitar una mejor regulación y planificación estratégica e invertir progresivamente en el refuerzo de la cooperación interinstitucional. Además, las intervenciones deben conllevar progresos en el marco de la responsabilidad y facilitar cambios estructurales y mejoras en los procesos a la hora de organizar y gestionar los servicios. Esto perfeccionará a su vez la eficacia, la calidad y la eficiencia de los servicios prestados por las administraciones públicas centrales y locales”.<sup>510</sup>

El programa tiene como objetivo principal contribuir a la creación de una administración pública eficiente para el desarrollo socio-económico de la sociedad rumana y como objetivos específicos, lograr mejoras estructurales en la gestión de las políticas públicas y mejoras en la calidad y la eficiencia de la prestación de servicios públicos de una manera descentralizada.

### **1.3. La implementación del proceso de reforma**

Las etapas de la reforma conocidas por la administración pública rumana después de la revolución de 1989 reflejan las modificaciones que se produjeron en el contexto económico y socio-político, al pasar del comunismo al capitalismo, desde la

---

<sup>510</sup> Datos extraídos de la página web: [www.ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=164&langId=es](http://www.ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=164&langId=es), consultada el 15 de noviembre de 2012.

economía planificada, centralizada, a la economía de mercado.<sup>511</sup> En cuanto a los ámbitos de actuación, Rumanía ha experimentado a partir de 1989, cuatro etapas diferentes de la reforma administrativa<sup>512</sup>: *la reforma legislativa* (más pronunciada inmediatamente después de 1989 pero que continúa hasta hoy); *la reforma en el ámbito de las estructuras y procedimientos formales* (nuevas formas de organización, las instituciones de nuevos procedimientos de trabajo); *la reforma en el ámbito de las políticas públicas* ( los esfuerzos de reforma dirigida de los recursos humanos, los mecanismos financieros, y la formulación de políticas públicas) y *la reforma estructural* (la redefinición de las dimensiones del Estado y de las áreas de intervención prioritaria, el esfuerzo por hacer que su acción sea racional con respecto al comportamiento macroeconómico y administrativo).

De acuerdo con Cepiku y Mititelu<sup>513</sup>, podemos identificar cuatro fases en el proceso de transformación de la administración pública rumana después de 1989: a) *1991-1994*: cambios en la estructura y la financiación de los entes locales (un sistema de impuestos locales); b) *1998-2000*: una fase de descentralización administrativa y financiera; c) *2001-2004*: un conjunto de nuevas reglas para determinadas funciones de las autoridades locales, especialmente para los servicios públicos o las empresas de servicios públicos y d) *a partir de 2004*: una fase de diseños y aprobaciones de estrategias necesarias y leyes con el fin de preparar la administración rumana para el ingreso en la UE.

#### **a) durante la primera etapa 1991-1994**

Después de la caída del comunismo en 1989, los servicios de la administración pública en Rumanía estaban muy desorganizados, continuando actuar bajo la inercia, manteniendo las características de la administración anterior. La aparición en la escena

---

<sup>511</sup> Nicolescu, C. E. ( 2010), “Romanian Public Administration Reform-Between the modernization aspirations and real possibilities of achievement”, *Working Paper*, Faculty of Public Administration, National School and Political Studies and Public Administration, Bucharest, Romania.

<sup>512</sup> Hintea, C. E. (2011),”Reform and Management in Romania. Strategy and structural change”, *Revista de cercetare si interventie sociala*, Vol. 34, pág: 180.

<sup>513</sup> Cepiku, D. y Mititelu, C., *Op. cit.*, pág: 68-69.

política de una multitud de partidos políticos, con o sin doctrinas y programas definidos, tuvo el efecto de mantener la administración pública en una zona conservadora de viejas tradiciones y prácticas, por tanto, consiguió frenar las reformas administrativas. El cambio fue caótico en su primera fase, cuando el vacío legal, la crisis de autoridad de las instituciones públicas y la vida económica representaban una amenaza para la transición.

Tal vez la medida más importante durante estos tres años, fue la adopción de la nueva Constitución de Rumanía, el 21 de noviembre de 1991. Fue aprobada en un referéndum el 8 de diciembre y entró en vigor el mismo día. Sigue siendo la actual ley fundamental que establece la estructura del Gobierno de Rumanía, los derechos y obligaciones de los ciudadanos del país y su modo de aprobación de leyes. Se erige como la base de la legitimidad del gobierno rumano. Esta medida fue complementada por la adopción de la ley sobre la administración pública local no. 69/1991, la decisión del Gobierno no.15/1992 y la ley no. 27/1994 sobre los impuestos locales.

#### **b) durante la segunda etapa 1998-2000**

Entre 1990 y 2000, aunque muchas veces se declaró la necesidad de reformar el sistema de la administración pública central y local debido a numerosos factores internos y externos, como la experiencia reducida de la reforma administrativa, la falta de capacitación de los políticos y los funcionarios públicos para cumplir con los requisitos cambiantes de la sociedad y la falta de un marco legal transparente, el proceso de reforma se llevó a cabo sólo en una pequeña parte. Durante este período no se puede hablar de una reforma, sino más bien de un ajuste a la transición hacia la sociedad capitalista.<sup>514</sup>

Tal como hemos mencionado, durante estos años se han hecho nuevos pasos para llevar a cabo la descentralización administrativa y financiera, mediante la adopción de la Ley no. 189/1998 sobre las finanzas públicas locales, la Ley no. 213/1998 sobre la propiedad pública y la Ley no. 219/1998 sobre el régimen de las concesiones. Hasta el

---

<sup>514</sup> Ivanica, M. (2007), *Impactul procesului de aderare la Uniunea Europeana asupra administratiei publice din Romania*, Iasi, Editura Lumen, pág: 233-234.

año 2000, la administración pública no fue un tema prioritario<sup>515</sup> y la reforma de la gestión ha sido proporcionada por las diferentes estructuras administrativas, en función del nivel central o local de la administración.

En el mismo período, los Estados miembros y las instituciones de la UE han expresado su interés en el sistema administrativo y legal en Rumanía y su nivel de integridad, la iniciación de programas y ejerciendo presión política para la reforma. Por lo tanto, el inicio de las reformas de los dos pilares del Estado como: la administración y la justicia no han sido determinadas por las necesidades internas de la sociedad rumana, generadas por el paso de nuestro país a partir de un sistema totalitario a uno democrático. Las reformas han sido provocadas por las necesidades inmediatas del proceso de adhesión de Rumanía a la Unión Europea.

#### **c) durante la tercera etapa 2001-2004**

De acuerdo con las declaraciones oficiales<sup>516</sup>, la administración pública no tuvo éxito hasta ese momento, porque, por un lado Rumanía no tuvo un ministerio encargado de la administración pública, y por otro lado, los Gobiernos postcomunistas no pudieron movilizar los recursos para crear el marco jurídico e institucional para una administración pública central y en particular para implementar de forma efectiva las medidas de reforma. Las causas de fracaso de la implementación de la reforma en la administración fueron las severas restricciones financieras, la falta de voluntad política, la poca experiencia en términos de alternativas en las estructuras administrativas, la falta de capacitación para los políticos y funcionarios públicos para cumplir con requisitos y exigencias que requieren los cambios rápidos y la ausencia de regulaciones claras sobre el personal y las estructuras administrativas, la definición inadecuada de las funciones y la escala salarial inadecuada.

---

<sup>515</sup> Alexandru, I. (2001), *Criza administratiei-teorii si realitati*, Bucuresti, Ed. AllBeck, pág: 113.

<sup>516</sup> Ver la Estrategia Nacional para la Adhesión a la Unión Europea y la Estrategia para la aceleración de la reforma de la administración pública.



Como consecuencia de esta baja capacidad para la gestión del proceso de reforma, también sancionada a través de las mociones de contestación presentadas en las legislaturas 1992-1996 y 1996-2000, respectivamente, en el año 2001, el Gobierno elaboró una Estrategia para la aceleración de la reforma en la administración pública, con el apoyo de los fondos PHARE desde 2001 hasta 2006.

El año 2001 fue aquel en el que la reforma de la administración pública ha dado un fuerte esquema a través de una serie de medidas destinadas a acelerar su aplicación.<sup>517</sup> Entre ellos podemos mencionar la **Estrategia para la aceleración de la reforma de la administración pública**, cuyo objetivo principal era de crear un nuevo marco legislativo para la prestación de servicios por parte de la administración pública y las nuevas estructuras institucionales, para aumentar la eficiencia de los funcionarios públicos, modificar la mentalidad y el comportamiento organizacional.

Las condiciones existentes, hasta el año 2001, en la sociedad rumana exigen que la administración tenga que llevar a cabo un proceso de cambio en *el plan estratégico*, que permite redefinir el papel del Estado en el sentido de establecer las fronteras con las organizaciones privadas; *el plan legal*, que apunta a una disminución en la densidad de las leyes, un mayor uso de leyes marco, la creación de mayores oportunidades para las autoridades ejecutivas; *el plan organizacional*, orientado a la reducción de las jerarquías, la simplificación de la ejecución de las funciones públicas delegadas a los órganos que no forman parte de la administración y en *el plan cultural*, a raíz de un cambio de valores y modos de acción de los funcionarios electos políticos, funcionarios, usuarios y grupos ciudadanos de interés.

Los puntos clave de la estrategia de reforma de la administración pública desarrollada en el año 2001<sup>518</sup> son, por un lado, el desarrollo de la capacidad de las

---

<sup>517</sup> Meneguzzo, M. et al. (2010), "Public sector modernization trends of the member states of European Union: Trajectories of reforms in Italy and Romania", *MPRA Paper* No. 27805, disponible en <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/27805/>, consultada el 22 de noviembre de 2012.

<sup>518</sup> Estrategia 2007-2013, disponible en el sitio web oficial del Gobierno de Rumania, disponible en : <http://www.gov.ro/upload/articles/100071/strategie-post-aderare2a.pdf>, consultada el 25 de noviembre de 2012.

autoridades e instituciones públicas para formular y aplicar políticas nacionales y locales, en consonancia con los de la comunidad y de trabajar en las normas de funcionamiento de las administraciones nacionales de otros Estados miembros y por otro lado, definir claramente la función de cada estructura dentro del sistema administrativo con el fin de determinar un mecanismo institucional coherente y tener una toma de decisiones eficiente y un proceso de aplicación de las normas europeas.

La aplicación de la estrategia de reforma se ha llevado a cabo según las siguientes direcciones prioritarias: la correcta aplicación del acervo comunitario, en paralelo con el desarrollo de las políticas públicas nacionales y locales, en consonancia con los de la Comunidad; una mayor atención a las áreas cubiertas por los períodos de transición negociados e instituciones de formación responsables de la plena aplicación del acervo comunitario; continuar aplicando los principios generales de un espacio administrativo europeo sobre la legalidad, las competencias legales, la previsibilidad, la apertura y la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia con el fin de aumentar la calidad de acto administrativo; desarrollar la formación de acción para los funcionarios públicos en los asuntos europeos y la institucionalización de un diálogo regular entre el gobierno central con las locales y regionales para la transferencia de mejores prácticas en la implementación de políticas de la UE.

La misma estrategia de reforma pone énfasis en la necesidad de la reforma, siendo necesaria por cuatro razones principales: **económicas:** el bajo crecimiento económico y la disminución de los recursos del presupuesto asignado a la administración pública, el sector privado debe tener una administración moderna, flexible y abierto a la colaboración público-privada; **tecnológicas:** la introducción de tecnología de la información y de las comunicaciones en la administración pública; **sociológicas:** los ciudadanos, como beneficiarios de los servicios públicos son cada vez más exigentes y no aceptan que sus necesidades sean determinadas exclusivamente por la administración pública e **institucionales:** la integración de Rumanía en las estructuras de la UE implica una gestión de los servicios, una fuerte estructura jerárquica que llevan nuevos tipos de estructuras organizativas basadas en la descentralización.

En septiembre de 2001 se estableció el Consejo de Gobierno para la Supervisión de Reforma de la Administración Pública que estaba compuesto por ocho ministros y encabezado por el Primer Ministro. Este organismo tiene la tarea de supervisar todo el proceso de reforma de la administración pública desde el nivel político. Tras la reorganización de las autoridades de la administración pública central (en virtud de la Decisión del Parlamento no. 16/18.06.2003 y la Ordenanza no. 64/29.06.2003), este cuerpo fue reorganizado (por la Decisión del Gobierno no. 925/2003) con el fin de aumentar la coherencia de sus acciones, la eficacia y la flexibilidad.

Después del inicio de las negociaciones, se creó el Ministerio de Integración Europea en el año 2001, como órgano especializado de la administración pública central, con el objetivo de coordinar el proceso de preparación de la adhesión a la UE y llevar a cabo las negociaciones. Por otra parte, las unidades de la UE se han creado en casi todos los ministerios, así como un grupo interministerial de trabajo encargado de la preparación de cada capítulo de negociación (2001). Estas iniciativas son necesarias para asegurar que los temas de integración de la UE se abordan de una manera profesional, con independencia del ámbito de la política. Además de esto, a los nuevos departamentos se le atribuyen funciones complejas: por un lado, la coordinación de las políticas relacionadas con la UE en el Gobierno, a través de los ministerios, y por otro lado la comunicación y la cooperación de una manera constante con las instituciones europeas en Bruselas.<sup>519</sup>

En 2001 se creó también el Instituto Nacional de Administración (INA) como institución especializada en la capacitación de los funcionarios públicos y representantes electos. La Agencia Nacional de Funcionarios Públicos (ANFP) es responsable de la gestión de los cargos públicos y para el desarrollo de instrumentos normativos en los cargos públicos. ANFP trabaja en estrecha colaboración con el INA. En mayo de 2002 se estableció en el Ministerio de Interior y Reforma Administrativa, la Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública (UCRAP), con el fin de garantizar la aplicación de las decisiones del Consejo de Gobierno.

---

<sup>519</sup> Mihai, A., *Op. cit.*, pág: 8.

#### **d) la cuarta etapa desde 2004**

El informe periódico de la Comisión Europea para el año 2004, sobre los progresos realizados desde el informe periódico de 2003, menciona la adopción de una serie de medidas, tales como: el lanzamiento de la estrategia de reforma de la administración pública, el establecimiento de las Unidades de Políticas Públicas en la Secretaría General de Gobierno, la elaboración de una estrategia para la capacitación del personal de la administración pública y la adopción de la ley-marco en materia de descentralización. Aunque este informe confirma las conclusiones de los informes anteriores en relación con el hecho de que Rumanía cumple los criterios políticos para la adhesión, uno de sus aspectos críticos se refiere a la necesidad de continuar con la reforma de la administración pública.

Las conclusiones del informe de la Comisión Europea determinaron el impulso del proceso de reforma en el sistema de administración pública en Rumanía y la adopción de la Decisión del Gobierno N.º. 699/2004 para la aprobación de la **Estrategia actualizada del Gobierno de Rumania con respecto a la aceleración de la reforma en la administración pública para 2004-2006.**

El objetivo principal es la reorganización de las estructuras del ministerio para aumentar la capacidad institucional y la eficiencia de las actividades y la reestructuración profunda de la administración pública y asegurar la coherencia y la estabilidad del marco legal, la descentralización de los servicios públicos, el fortalecimiento de la autonomía administrativa y financiera y la mejora de la gestión administrativa.

La presente estrategia de reforma es el resultado de un análisis exhaustivo de la realidad de Rumanía en 2004. La estrategia genera nuevas formas de acelerar las transformaciones institucionales de la administración pública, con un plan de acción con plazos específicos por año y trimestre. De acuerdo con el análisis, los aspectos positivos de la administración pública son la puesta en marcha de los programas prioritarios de la administración pública, la creación de nuevas oportunidades de formación para el

personal y la creación de un sistema de servicio civil, mientras que los aspectos negativos se refieren a la falta de estrategias específicas, la insuficiencia de recursos financieros para la capacitación profesional de los funcionarios públicos, la falta de una formación coherente de los mismos, la distribución desigual del personal por edad, la insuficiente aplicación del marco normativo y metodológico y el alto grado de fluctuación de los funcionarios públicos, lo que determina el gasto de recursos financieros adicionales por su profesionalidad.

Por tanto, las prioridades de la reforma en la administración pública para 2004-2006 son la redefinición de las funciones de prefectos y el fortalecimiento de su papel en la gestión del proceso de descentralización de los servicios públicos y garantizar una gestión integrada de algunos servicios públicos y repensar el sistema de pago de los funcionarios públicos, para que un cargo público para convertirse en atractivo para las personas altamente calificados.

Un año más tarde, más exacto en abril de 2005, el Ministerio de Administración aprueba **la Estrategia de Reforma Institucional del Ministerio de Administración y del Interior para 2005-2006**, teniendo como principal argumento que los resultados obtenidos en el año 2004 han requerido la actualización de la estrategia sectorial para 2004-2006. El objetivo fundamental es fortalecer la capacidad institucional de las estructuras del Ministerio de Administración y del Interior.

Los principales aspectos positivos son la creación y puesta en marcha de las estructuras compatibles con las normas de la Unión Europea, la redacción de la legislación y la preparación de la introducción de la tarjeta de identidad electrónica; la implementación de los programas prioritarios de la administración pública; la ejecución de proyectos "e-Administración" y el inicio del proceso de reforma de la función pública, mientras que las principales debilidades son la insuficiencia de recursos financieros para el desarrollo profesional de los funcionarios y la falta de una formación coherente; el grado de fluctuación de los funcionarios públicos, que provocan un gasto adicional de recursos financieros; la insuficiencia de recursos humanos; la falta de un sistema seguro de comunicación electrónica, para agilizar el movimiento de los

documentos e información y la falta de un sistema unitario de salarios para los funcionarios públicos.

El análisis exhaustivo de la realidad rumana de 2004 destaca los siguientes puntos críticos: la administración sigue siendo caracterizada por excesiva centralización y burocracia, por falta de transparencia y una capacidad limitada para aplicar sus políticas; en cuanto a los cargos públicos, ha habido poco progreso en áreas tales como la remuneración, estructura de la carrera y el desarrollo y los sistemas de gestión de recursos humanos están poco desarrollados, la capacitación es limitada y hay una gran fluctuación de los funcionarios públicos.

Ante esta situación, para 2005-2006, el Gobierno fija nuevas prioridades en la reforma de la administración pública, tales como el fortalecimiento de la función de prefecto en la gestión del proceso de descentralización de los servicios públicos; el refuerzo de la cooperación y el diálogo permanente entre el Ministerio de Administración y las estructuras asociativas de los gobiernos locales; la introducción de la carta de los servicios públicos, para determinar los principios de la prestación del servicio público; repensar el sistema de remuneración de los funcionarios; promover las actividades de " las mejores prácticas de la UE en la administración pública" en la administración pública local y los programas de twinning entre las administraciones locales de Rumanía y los países miembros de la UE.

Después de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea, el 1 de enero de 2007, el Gobierno rumano elaboró el **Programa Nacional de Reformas (PNR)** para el período 2007-2010, en el que el desarrollo de la capacidad administrativa, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de las reformas llevadas a cabo a través del PNR<sup>520</sup> son reconocidos como un elemento importante.

---

<sup>520</sup> Disponible en : [www.gov.ro/programul-national-de-reforme\\_11a100074.html](http://www.gov.ro/programul-national-de-reforme_11a100074.html), consultada el 16 de noviembre de 2012.

La capacidad de adaptación de la administración pública rumana a las normas impuestas por la condición de país miembro de la Unión Europea es una de las prioridades fundamentales de la reforma de la administración pública. El proceso de adaptación y simplificación administrativa se lleva a cabo tanto a nivel central y local, y su objetivo es el establecimiento de un marco institucional para la realización de la descentralización administrativa y financiera y el desarrollo y la promoción de políticas públicas nacionales y los actos jurídicos de conformidad con las normas de la UE y el acervo comunitario. El logro de estos objetivos requiere la adopción de herramientas modernas de gestión y métodos en las diferentes áreas de interés público.

Para continuar con esta estrategia, el Instituto Nacional contra la Corrupción adoptó una nueva estrategia con respecto a los sectores vulnerables y la administración pública local para el período 2008-2010, de acuerdo a los objetivos del programa de Gobierno, que tiene como prioridad los siguientes capítulos - la reforma de la administración pública y las políticas anticorrupción.

En el año 2008, se aprueba **la Estrategia para mejorar la Administración Pública Central 2008-2013**. Teniendo en cuenta las evaluaciones de la Comisión Europea sobre la capacidad de la administración pública central en Rumania, esta estrategia tiene como objetivos realizar de forma sistemática estudios de impacto económico, social y ambiental, y el aumento de transparencia en relación con sus resultados; medir los costes y las cargas administrativas; simplificar los procedimientos administrativos; agilizar el proceso de reglamentación en las agencias de control; simplificar la legislación nacional de conformidad con la Ley n.º 24/2000 sobre las normas de técnica legislativa para la redacción de actas normativas, para asegurar la coherencia, la unidad y la flexibilidad de toda la legislación en vigor y aplicar de forma efectiva la legislación comunitaria.

En el año 2010, se aprueba un nuevo **Plan Estratégico para el período 2010-2013**, teniendo las siguientes prioridades: fortalecer el estatuto de miembro activo de

Rumanía en las estructuras de la UE, la adhesión al espacio Schengen y la armonización con la Estrategia UE de Seguridad Interior y continuar la reforma de la administración pública mediante el apoyo a la descentralización, la modernización de la administración pública y la eficiencia de su funcionamiento, la absorción de los fondos estructurales, la implementación de las políticas financieras y fiscales, la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, la profesionalización de la administración pública.

Por tanto, se puede ver que en Rumanía la resistencia al cambio ha sido muy fuerte y ha tenido diferentes formas de manifestación. A nivel conceptual hay al menos dos teorías que lo justifican:

- (1) Teoría del "momento": Las reformas son buenas, en principio, pero el tiempo es malo,
- (2) Teoría "del caso individual ": Rumanía es un caso específico, las mejores prácticas de otros países no se puede aplicar aquí.

A pesar del hecho que Rumanía ha adoptado varias estrategias de reforma de la administración pública, el gran problema a día de hoy lo constituye el hecho que no tiene una estrategia post- adhesión, y esto hace posibles las oscilaciones no permitidas en el plano político, la falta de coherencia entre las decisiones y la falta de coordinación entre las decisiones tomadas en diversos campos.<sup>521</sup> Aun más complicado parece ser que el pensamiento estratégico ha cesado en el momento de la firma del Tratado de adhesión de 2005.<sup>522</sup>

La resistencia al cambio se duplicó por las deficiencias con respecto a la voluntad política y los conocimientos técnicos necesarios para la reforma del sector público, han generado retrasos en la ejecución de iniciativas de reforma, con efectos negativos significativos: el desarrollo caótico de los diferentes sectores dentro de la administración pública como un todo, que no funcionan coherentemente juntos.<sup>523</sup>

---

<sup>521</sup> Entrevista (6) con la eurodiputada rumana Daciana Sarbu, Bucarest, 12 de abril de 2011.

<sup>522</sup> Entrevista (16) con la eurodiputada rumana Corina Cretu, Bucarest, 18 de abril de 2011.

<sup>523</sup> Hintea, C.E., *Op. cit.*, pág: 181.



La reforma de la administración pública central, en estrecha relación con la adhesión condicionada de Rumanía a la UE es un proceso complejo que tiene que ser percibido en su dualidad de luces y sombras. A la presión constante de las instituciones de la UE, Rumanía ha desarrollado, hasta 2005, un marco jurídico adecuado y un marco institucional diseñado como un primer paso para el proceso de reforma. Además, las estructuras gubernamentales han experimentado diversos cambios, en un intento de mejorar su eficacia y la coordinación. Las nuevas unidades especializadas se han establecido con el mandato de la gestión del diálogo UE-Rumanía, así como el proceso de negociación. Sin embargo, a pesar que la europeización es visible en cuanto a estructuras, cuando se trata de la esencia, el proceso de adopción de valores y normas europeas es más complicado.<sup>524</sup>

Durante y después de las negociaciones, es obvio que la reforma de la administración pública representa un "espinoso" tema en la agenda del diálogo UE-Rumanía. Una administración pública que funcione bien es una garantía de que el país será capaz de actuar con responsabilidad y aportar un valor añadido a la formulación y aplicación de las políticas europeas. En consecuencia, el proceso de europeización en el campo de la administración pública se inició durante el período de preadhesión, tendrá que ser continuado y reforzado después de la adhesión de Rumanía, lo que permite al país llevar a cabo las tareas concretas que implica la plena adhesión a la UE.<sup>525</sup>

Después del cambio del régimen político causado por la Revolución de 1989, hasta el presente, la reforma de la administración pública se convirtió en un tema permanente de los discursos de investidura de los gobiernos para tener éxito en la gestión del país y, especialmente, de los compromisos comprendidos en los programas de gobierno. El notable progreso en lo que se refiere la alineación de Rumanía a las normas europeas, confirmado por la firma y la ratificación, por parte de Rumanía, de los

---

<sup>524</sup> Mihai, A., *Op. cit.*, pág: 8.

<sup>525</sup> Mihai, A., *Op. cit.*, pág: 9.

instrumentos jurídicos internacionales, confirma el hecho de que la administración pública obtuvo la consistencia necesaria para el cumplimiento de los deberes en el contexto socio-político y económico de Rumanía<sup>526</sup>.

Tal vez, el caso de Rumanía es uno de los más problemáticos y esto se debe a su pasado comunista. Como ha apuntado Jora:

“Among the EU candidate countries from Central and Eastern Europe, Romania has proved to be a more difficult case due to various reasons: a more hesitant and gradual approach in early transition reforms, periods of political and economic crises, insufficient foreign direct investment, a more “Byzantine” political and economic culture and a more peculiar geographical position comparing with the “frontline” Central European states.

The case of Romania is also characterized by other specific particularities: the legacy of one of the toughest national communist dictatorships in Europe which made impossible any attempt of pre-1989 privatization or “Perestroika” reform style as was the case in other Central European countries.”<sup>527</sup>

Los múltiples retrasos y los fracasos se produjeron en este proceso y la inexistencia de modelos de reforma singulares como referencia para los especialistas en la materia, han conducido a la aparición de opiniones escépticas con respecto al éxito de esta reforma, con el apoyo, en el plano de la realidad objetiva, por el fracaso parcial y visible del proceso.<sup>528</sup>

Por tanto, podemos afirmar, sin duda, que la reforma de la administración pública, a día de hoy, representa una de las principales preocupaciones en Rumanía desde los años 90. La insuficiencia de las reformas estructurales e institucionales ha dado lugar a una falta crónica de capacidad administrativa para la formulación de

---

<sup>526</sup> Manda, C.C. (2005), “Evolution and coordinates of the public administration reform process in the context of Romania’s accession to the European Union”, *Romanian Review of Community Law*, Bucharest, Ed. Rosetti, no. 4/2005, pág:70.

<sup>527</sup> Jora, S., *Op. cit.*, pág: 18.

<sup>528</sup> Nicolescu, C.E., *Op. cit.*, pág: 1.

políticas, la planificación estratégica, el análisis, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.<sup>529</sup>

A continuación vamos a ver los instrumentos modernos de gestión introducidos en la administración pública rumana, necesarios para llevar a cabo el proceso de reforma.

### **1.3.1. La introducción de los instrumentos modernos en la administración pública**

La administración pública en Rumanía ha hecho notables progresos en la introducción de herramientas de gestión de la calidad. Con el fin de asegurar y mejorar la calidad de gestión del Gobierno, se han incluido algunas medidas consistentes, sobre todo en la mejora de la calidad de los servicios públicos, de las que mencionamos: la introducción de normas de calidad para el seguimiento y la evaluación de los servicios públicos y la actividad profesional de los funcionarios públicos; la creación de un número fijo de funcionarios públicos en normas de calidad para cada servicio público; el establecimiento de un sistema de planificación estratégica para cada autoridad pública en conformidad con los servicios públicos; la creación de esquemas de motivación para mejorar la calidad de los servicios públicos y estimular la innovación; el desarrollo e implementación de la "Carta de calidad de los ciudadanos", con el fin de presentar y evaluar los estándares de calidad en los servicios públicos; la aplicación de una guía de autoevaluación institucional en relación con la CAF; el desarrollo y la eficiencia de los servicios públicos electrónicos por la intervención pública y el desarrollo de la expedición y renovación de documentos de registro civil.<sup>530</sup>

---

<sup>529</sup> Informe de la Comisión Europea ““Member states competitiveness performance and policies-Europa”, disponible en : [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/ro\\_country-chapter\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/ro_country-chapter_ro.pdf), consultada el 16 de febrero de 2013.

<sup>530</sup> Matei, L. and Lazar, C.G. (2011), “Managementul calitatii si reforma administratiei publice in unele state din sud-estul Europei. Analiza comparativa”, *Economie teoretica si aplicata*, Vol.XVIII, No. 4(557), pág: 78.

Los principales objetivos de gestión de la calidad en la administración pública son los siguientes: la reducción de la burocracia, la profesionalización de la función pública para la introducción de servicios públicos de calidad, los servicios públicos de alto profesionalismo, la modernización de las estructuras institucionales y el desarrollo de una administración orientada al ciudadano.

El Ministerio de Administración e Interior fue el responsable de la decisión sobre la introducción del marco común de evaluación de la administración pública rumana con la ayuda de la Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública (UCRAP). Además, UCRAP publicó una "Guía para la Implementación de la CAF, un Folleto "La manera más fácil de entender la CAF" (incluyendo breves ventajas de la CAF, la forma de aplicar la CAF, la forma en que está estructurada la CAF, apoyo de la CAF de implementación para las instituciones públicas concedidas por el UCRAP; un Folleto "La CAF 2002 versus la CAF 2006"; un folleto "Las Mejores Prácticas".

El Instituto Nacional de Administración, los Centros Regionales de formación, el Ministerio de Administración y del Interior (MAI –UCRAP) y la Escuela Nacional de Estudios Políticos y Administrativos (SNSPA) –han organizado sesiones de formación para altos funcionarios públicos (Módulo sobre herramientas de gestión de calidad) y sesiones de formación CAF para todos los funcionarios públicos. La Agencia Nacional de los Funcionarios Públicos y el SIGMA organizaron en el año 2008 un evento para la formación de los funcionarios en gestión de calidad.

**La Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública de Rumanía** es una estructura especializada del Ministerio del Interior, sin personalidad jurídica, subordinada a la Secretaría de Estado para las comunidades locales, teniendo competencias en el campo de la reforma de la administración pública. Su misión es de iniciar, promover, facilitar y supervisar la aplicación de medidas estratégicas para reformar la administración pública en Rumanía, con la implicación de interlocutores de la administración pública, la academia, el sector privado y la sociedad civil.

Las principales atribuciones de la Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública son las siguientes: supervisar la aplicación de las disposiciones de las estrategias y programas de reforma de la administración pública, con base en el Programa de Gobierno; participar en el desarrollo, junto con los ministerios y otros órganos centrales de la administración pública, de los documentos estratégicos que abarcan los aspectos de la reforma de la administración pública; desarrollar proyectos y colaborar con otras instituciones y estructuras para el desarrollo / mejora de la regulación con el fin de simplificar los procedimientos administrativos y el fortalecimiento de los derechos de los usuarios de los servicios públicos; proporcionar asesoramiento especializado a las autoridades públicas sobre las estrategias para la reforma institucional y la ejecución de los mismos; proponer y apoyar la introducción de nuevos instrumentos, mecanismos y procedimientos propios de una actividad de gestión pública eficiente; prestar asesoramiento y asistencia técnica a las autoridades administrativas públicas locales y centrales para poner en práctica las medidas de reforma; coordinar el plano técnico, el proceso de descentralización; desarrollar mecanismos específicos, aportar su experiencia y asistencia técnica a las autoridades centrales de la administración pública para desarrollar e implementar estrategias sectoriales para la descentralización; garantizar el seguimiento y la sostenibilidad de los proyectos PHARE en el ámbito de la actividad; desarrollar e implementar proyectos financiados por fondos nacionales y europeos para apoyar el proceso de reforma de la administración pública; colaborar, iniciar y desarrollar asociaciones con las autoridades de la administración pública, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, empresas, sociedad civil, según corresponda, sobre cuestiones que conciernen a la reforma de la administración pública y , por último, promover la introducción de las nuevas tecnologías de la comunicación como elementos clave en la reducción del costo de operación del sistema de la administración pública y para aumentar la visibilidad de las acciones de reforma.<sup>531</sup>

---

<sup>531</sup> Datos extraídos de las páginas web: [http://www.mai.gov.ro/index07\\_3.htm](http://www.mai.gov.ro/index07_3.htm) ; [http://modernizare.mai.gov.ro/UCRAP/faces/wcm/templates/page/home.jspx?\\_afzLoop=1124065052186677&\\_afzWindowMode=0&\\_adf.ctrl-state=12ovw55zp1\\_17](http://modernizare.mai.gov.ro/UCRAP/faces/wcm/templates/page/home.jspx?_afzLoop=1124065052186677&_afzWindowMode=0&_adf.ctrl-state=12ovw55zp1_17), consultadas el 16 de noviembre de 2012.

Para apoyar el proceso de la reforma de la administración pública, la Unidad Central de la Reforma de la administración pública ha iniciado el proceso de introducción de los siguientes instrumentos: los programas plurianuales de modernización (PMM) y el marco de auto-evaluación del funcionamiento de las instituciones de la administración pública (Marco Común de Evaluación - CAF).

**Los programas plurianuales de modernización (PMM)**<sup>532</sup> son una herramienta moderna y desarrollada, puesta a disposición de la administración pública por parte de la Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública, a través de la cual se realiza la planificación estratégica de la modernización de la administración pública local y central. Estos programas se basan en los principios de la gestión estratégica y tratan cuestiones tales como la organización interna, la gestión de recursos humanos, las nuevas tecnologías de información y comunicación, la administración pública y la calidad de los servicios públicos.

Iniciados en julio de 2003, los programas plurianuales de modernización (PMM) se definen por tres documentos: la propia estrategia de modernización que describe el contexto de cada institución, las prioridades nacionales, acciones para modernización y procedimientos de implementación, seguimiento y evaluación; el Plan de Acción que incluye medidas destinadas, resultados esperados, indicadores de progreso, plazos de cumplimiento, responsables y fuentes de financiación y el informe anual de seguimiento que cuantifica el logro de los objetivos, la reprogramación de las acciones pendientes y la introducción de nuevas prioridades en el plan de acción para la aplicación de los programas para el próximo año en ministerios, prefecturas y consejos.<sup>533</sup>

---

<sup>532</sup> Informe UCRAAP “Ghid de elaborare si implementare a Programului Multianual de Modernizare (PMM)” disponible en la página web: <http://modernizare.mai.gov.ro/UCRAAP/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/mday/~edis/UCRAAP006202>, consultada el 16 de noviembre de 2012.

<sup>533</sup> Profiroiu, M. et al.(2006), “Reforma administratiei publice in contextul integrarii europene”, *Studii de impact III*, Institutul European din Romania,pág:11.

Según el informe hecho por el Instituto Europeo de Rumanía<sup>534</sup>, las principales conclusiones tras la aplicación de este instrumento de modernización son las siguientes: la opinión general es favorable a la aplicación de los PMMs en las instituciones públicas y no se considera como una simple actividad burocrática; la mitad de los entrevistados consideran la implementación de este instrumento como un factor eficaz en la modernización de la administración pública; la otra mitad considera favorable la aplicación, pero al mismo tiempo señala dificultades importantes en el proceso de aplicación; las principales dificultades están relacionados con la falta de un fondo especial para apoyar las medidas de modernización contenidas en los planes de acción PMM; la implementación de este instrumento ha determinado resultados positivos en el campo de comunicación y tecnología de la información; los resultados menos notables se han logrado en el campo de las acciones encaminadas en la gestión de recursos humanos. En definitiva, más de la mitad de las personas encuestadas reportaron resultados non-significativos en la aplicación de los PMM.

**El marco de auto-evaluación del funcionamiento de las instituciones de la administración pública (Marco Común de Evaluación - CAF)**<sup>535</sup> es un instrumento del desempeño de una organización mediante el establecimiento de un diagnóstico. Diseñado en 2000 por el Grupo Innovador de Servicios Públicos (IPSG) de la Comisión Europea, este tiene cuatro objetivos principales: identificar las características específicas de las organizaciones del sector público; servir como herramienta para los administradores públicos que deseen mejorar el rendimiento de su organización; hacer de "puente" entre los diferentes modelos utilizados en la gestión de la calidad y estudiar los resultados (sistema benchmarking) entre las organizaciones del sector público.

---

<sup>534</sup> Idem, pág:12.

<sup>535</sup> Profiroiu, M. et al. *Op. cit.*, pág: 13.

El Modelo CAF<sup>536</sup> se basa en cinco criterios y cuatro resultados, tal como se puede ver en el siguiente cuadro:

<b>Criterio</b>	<b>Sub criterio</b>
Criterio 1: Liderazgo	1.1. Dirigir la organización desarrollando su misión, visión y valores 1.2. Desarrollar e implantar un sistema para gestionar la organización, el desempeño y el cambio 1.3. Motivar y apoyar a las personas de la organización y actuar como modelo de referencia 1.4. Gestionar las relaciones con los políticos y con otros grupos de interés para garantizar que se comparte la responsabilidad
Criterio 2: Estrategia y Planificación	2.1. Recoger información relativa a las necesidades presentes y futuras de los grupos de interés 2.2. Desarrollar, revisar y actualizar la estrategia y la planificación teniendo en cuenta las necesidades de los grupos de interés y los recursos disponibles 2.3. Implantar la estrategia y la planificación en toda la organización 2.4. Planificar, implantar y revisar la modernización y la innovación
Criterio 3: Personas	3.1. Planificar, gestionar y mejorar con transparencia los Recursos Humanos de acuerdo con la estrategia y la planificación 3.2. Identificar, desarrollar y aprovechar las capacidades de los empleados en consonancia con los objetivos individuales y de la organización 3.3. Involucrar a los empleados por medio del diálogo y la responsabilización (empowerment)
Criterio 4: Alianzas y Recursos	4.1. Desarrollar e implantar relaciones con asociados clave 4.2. Desarrollar y establecer alianzas con los ciudadanos/clientes 4.3. Gestionar las finanzas 4.4. Gestionar la información y el conocimiento 4.5. Gestionar la tecnología 4.6. Gestionar las instalaciones

<sup>536</sup> CAF 2006, el Marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación, [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia\\_CAF\\_2006.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_CAF_2006.pdf), consultada el 17 de noviembre de 2012.



Criterio 5: Procesos	5.1. Identificar, diseñar, gestionar y mejorar los procesos de forma continua 5.2. Desarrollar y prestar servicios y productos orientados a los ciudadanos/clientes 5.3. Innovar los procesos con la participación de los ciudadanos/clientes
----------------------	---

<b>Resultado</b>	<b>Sub criterio</b>
Criterio 6: Resultados orientados a los ciudadanos/clientes	6.1. Resultados de las mediciones de la satisfacción de los ciudadanos/clientes 6.2. Indicadores utilizados para medir los resultados en los ciudadanos/clientes
Criterio 7: Resultados en las Personas	7.1. Resultados de las mediciones de la satisfacción y de la motivación de las personas 7.2. Indicadores de resultados en las personas
Criterio 8: Resultados en la Sociedad	8.1. Resultados de las mediciones de percepción de los grupos de interés sobre el rendimiento social de la organización 8.2. Indicadores del rendimiento social establecidos por la organización
Criterio 9: Resultados Clave del Rendimiento	9.1. Resultados externos: Consecución de objetivos en términos de productos y efectos 9.2. Resultados internos

En Rumanía, esta herramienta se aplicó en una fase piloto en 2004, en dos departamentos del Ministerio de Administración e Interior y de la Agencia Nacional de los Funcionarios Públicos, pero a nivel nacional se puso en marcha en 2005 con el fin de aumentar la calidad de los servicios públicos<sup>537</sup>.

Según el informe del Instituto de Administración Pública Europea sobre el alcance de la aplicación CAF<sup>538</sup>, podemos ver que la implementación de este instrumento en Rumanía tuvo un carácter obligatorio, tal como se puede ver en el siguiente cuadro:

<sup>537</sup> Matei, L. y Lazar, C.G. (2011), *Op. Cit.*, pág: 77.

<sup>538</sup> Staes, P. and Thijs, N. (2005), Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years, pág:4, disponible en :

[http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scope2005\\_3\\_6.pdf](http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scope2005_3_6.pdf), consultada el 17 de noviembre de 2012.

Voluntario (9 países)	Recomendado (15 países)	Obligatorio (3 países)
Austria, Estonia, Finlandia, Irlanda, Italia, Latvia, Holanda, Portugal, Gran Bretaña	Bélgica, República Checa (nivel local), Alemania, Dinamarca, Grecia, España, Francia, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Suecia, Eslovenia, Eslovaquia, Noruega	República Checa (nivel central), Eslovaquia (nivel central), Rumanía

Fuente: [http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scope2005\\_3\\_6.pdf](http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scope2005_3_6.pdf), consultada el 17 de noviembre de 2012.

En este contexto, la UCRAP empezó en septiembre de 2005 el proceso de implementación del CAF en las instituciones públicas, de tal forma que hasta el 13 de diciembre de 2006, 23 instituciones habían desarrollado el proceso de autoevaluación<sup>539</sup>.

La aplicación del CAF se desarrolló en cuatro fases: *primera fase*- sesiones de formación sobre gestión de la calidad - CAF para la alta dirección en las instituciones públicas; *segunda fase*- sesiones de formación sobre gestión de la calidad - CAF para los funcionarios públicos en todos los consejos departamentales y en las instituciones de la prefectura; *tercera fase*- la Unidad Central de la Reforma de la administración pública ha recibido las solicitudes de apoyo técnico de las autoridades públicas y la *cuarta fase*- el equipo CAF de la Unidad Central de la Reforma de la administración pública ayudó a las autoridades públicas en la gestión del ejercicio en sitio.

Las áreas principales propuestas para mejorar son la comunicación interna (la redacción de las comunicaciones internas, la creación de una red de la intranet, introduciendo una gestión integrada de documentos), la planificación estratégica (la revisión de la estrategia de modernización plurianual), la motivación del empleado (su participación en la elaboración del plan de acción para la institución, en la redacción de las comunicaciones internas y la modernización del plan plurianual a través de grupos

<sup>539</sup>Según el informe UCRAP „Implementarea CAF în administratia publica din Romania”

de trabajo), la medición de los resultados tanto para el personal y los beneficiarios (estableciendo una serie de indicadores) y la satisfacción de los ciudadanos (fueron elaborados cuestionarios con el fin de tener una idea clara sobre su satisfacción).

Según el cuadro de abajo, podemos notar que tras la adhesión a la Unión Europea, la implementación de estos dos instrumentos en la administración pública se hizo en un número reducido de instituciones.

Nombre indicador	<b>Numero instituciones que implementan el instrumento PMM</b>			
Valor indicador	2009	2010	2011	2012
	11	6	6	10

Nombre indicador	<b>Numero instituciones que implementan el instrumento CAF</b>			
Valor indicador	2009	2010	2011	2012
	10	6	6	10

Fuente: Plano Estratégico del Ministerio de Administración e Interior para 2010-2013, pág: 33.

Después de la adhesión de Rumanía, más exacto en 2009, la UCRAP inicia un proyecto, titulado “Mecanismos modernos para una administración eficiente”, que consta en el desarrollo de nuevos instrumentos y metodologías para la modernización de la administración pública rumana. El proyecto tiene como novedad la introducción de dos nuevos instrumentos modernos de gestión, Balanced Scorecard y Benchlearning, que complementan la implementación anterior de la CAF y PMM. La introducción de estos instrumentos tiene por objeto mejorar las actividades, los procesos de comunicación y se alinean con el papel y las responsabilidades de otros organismos públicos con los que coopera.

Por tanto, el nuevo proyecto pretende desarrollar nuevos métodos de aplicación de la CAF y PMM, introducir Balanced Scorecard (BSC) como herramienta estratégica para la gestión del desempeño en la administración pública y establecer Benchlearning como una herramienta para el intercambio de experiencias en las instituciones de administración pública.

Mediante el **Balanced Scorecard (BSC)** las instituciones de la administración pública pueden planificar, coordinar y supervisar el desempeño organizacional. El instrumento BSC analiza la estrategia de las instituciones desde cuatro perspectivas (financiera, de los procesos internos, de aprendizaje y de desarrollo) y permite la transposición de objetivos estratégicos en objetivos operacionales, medidas, indicadores y metas hasta el último nivel organizacional. La implementación del proyecto piloto Balanced Scorecard se realizó en seis instituciones de la administración pública, tal como sigue: el Ayuntamiento del Sector 2 de Bucarest, el Ayuntamiento de Botosani, el Consejo del Condado de Gorj, el Consejo del Condado de Braila, la Prefectura Timis y la Prefectura Giurgiu.<sup>540</sup>

El **Benchlearning** se basa en los mejores resultados obtenidos por otras instituciones. El principal objetivo para establecer las actividades de aprendizaje, mediante el intercambio de experiencias, es buscar nuevas formas de mejorar el rendimiento global de la institución. Benchlearning es un medio por el cual las instituciones públicas pueden ahorrar importantes recursos en el desarrollo y la implementación de mecanismos que ya han sido probados con éxito por otras instituciones similares. En Rumania, la implementación del proyecto piloto se realizó solo en dos de las seis instituciones mencionadas antes.<sup>541</sup>

Tras la implementación del proyecto antes mencionado, el Ministerio de Administración e Interior, mediante la Unidad Central de Reforma de la Administración Pública, organizó una conferencia el 11 de octubre de 2011, para presentar los resultados conseguidos. El proyecto tuvo como objetivo crear un sistema integrado de gestión en las autoridades públicas centrales y locales, basado en el método *PDCA*:

---

<sup>540</sup> Datos extraídos de la página web: <http://www.balancedscorecardinromania.ro/BSC/implementarea-balanced-scorecard-in-institutiile-publice-din-romania-%E2%80%93-perspective-din-partea-participantilor-la-proiect-prefectura-giurgiu/>, consultada el 16 de noviembre de 2012.

<sup>541</sup> Datos extraídos de la página web: <http://modernizare.mai.gov.ro>, consultada el 16 de noviembre de 2012.

*Plan (Planificar), Do (Hacer), Check (Verificar), Act (Actuar)*. En la conferencia se presentaron los resultados más importantes alcanzados por el proyecto, tales como: los instrumentos de desarrollo (CAF, PMM, Balanced Scorecard y Bench-learning) y las aplicaciones informáticas realizadas (el Sistema Integrado de Información UCRAP - Intranet, Extranet, Internet; el foro para los miembros de la Red Nacional de Modernización; la base de datos de los usuarios de CAF; la base de datos con ejemplos de buenas prácticas y las aplicaciones CAF online y Balanced Scorecard).<sup>542</sup>

La base de datos con ejemplos de buenas prácticas representa un paso importante en el logro del objetivo propuesto. Las instituciones públicas pueden acceder esta aplicación que contiene información sobre las mejores prácticas, métodos, técnicas y mecanismos que pueden inspirar en el proceso de reforma y modernización. Las mejores prácticas incluidas en la base de datos hasta el momento fueron seleccionados en el primer concurso nacional de buenas prácticas y galardonado con el "Premio para la modernización de la administración pública", organizado por UCRAP. Así, de las 24 mejores prácticas seleccionadas que han sido incluidas en la base de datos, solo 10 fueron premiadas.

En definitiva, ya hemos visto que Rumanía ha introducido algunos instrumentos de modernización administrativa, pero sin mucho éxito, ya que según el informe de la Comisión Europea del 2012 "Member states competitiveness performance and policies-Europa",<sup>543</sup> el rendimiento de Rumanía está por debajo de la media de la UE, principalmente debido a la menor disponibilidad de servicios de administración electrónica dirigidas a las empresas y de las limitaciones existentes para la aplicación de instrumentos modernos de gestión de los recursos humanos.

---

<sup>542</sup> Datos extraídos de la página web:

<http://modernizare.mai.gov.ro/UCRAP/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdaw/mda1/~edisp/ucrap005403.pdf>, consultada el 20 de noviembre de 2012.

<sup>543</sup> Disponible en [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/ro\\_country-chapter\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/ro_country-chapter_ro.pdf), consultada el 16 de febrero de 2013.

#### 1.4. La reforma de la administración pública en el ámbito legislativo

Bajo la presión de las organizaciones internacionales y como resultado de la transferencia de políticas, las ideas de la teoría de la nueva gestión pública se han introducido en la administración pública. La aprobación de las leyes fundamentales de la administración pública, especialmente la Ley sobre la estructura de la administración pública y la Ley de procedimiento administrativo demuestran que el balance podría caer a favor del modelo burocrático tradicional.<sup>544</sup>

El año 1998 marcó un punto de inflexión para la administración pública en Rumanía, en particular para comenzar a abordar cuestiones financieras y económicas. El proceso de integración europea tuvo un efecto desencadenante en la estrategia de la reforma de la administración pública.

Desde el punto de vista legislativo, desde 2001 a 2003, una serie de modificaciones legislativas y la promulgación de nuevas leyes han creado un entorno más propicio para administración pública, con un fuerte énfasis en la descentralización financiera y la mejora de la administración pública.

A nivel de la administración pública central<sup>545</sup>, se han aprobado la Ley No.189/1998 sobre finanzas públicas a nivel local, que proporcionó un nuevo marco para el mecanismo de financiación para mejorar la autonomía local y financiera; la Ley No.213/1998 sobre el dominio público y su régimen jurídico, la que se abordó la cuestión de la asignación de activos entre los niveles central y local y la distinción entre la propiedad pública y el ámbito privado; la Ley No.219/1998 sobre el marco general de las concesiones y la Ley No.44/1998 sobre la privatización de las empresas comerciales.

---

<sup>544</sup> Meneguzzo, M.et al., *Op. cit.*, pág: 14-15.

<sup>545</sup> Matei, L. (2010). "The Romanian Public Administration facing the Challenges of Integration into the European Union", *MPRA Paper*, No. 20024, pág: 6, disponible en <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/20024/>, consultada el 18 de diciembre de 2012.

El Gobierno aprobó, al mismo tiempo una serie de actos normativos, llamados decisiones del Gobierno o decretos de urgencia que han garantizado la puesta en práctica de las medidas previstas en la legislación sobre la administración pública: la Decisión No. 1006/2001 para aprobar la Estrategia de Gobierno para acelerar la reforma en la administración pública; la Decisión No. 1007/2001 para aprobar la Estrategia de Gobierno para la introducción de los sistemas informáticos en la administración pública y la Decisión No. 1209/2003, para la organización y el desarrollo de la carrera de los funcionarios públicos.

A nivel de la administración pública local<sup>546</sup> se han aprobado la Ley no.188/1999, que define las normas de trabajo de los funcionarios públicos, que en todas sus actividades deben cumplir con la eficiencia y la eficacia; la Ley de la administración pública local no. 215/2001, con los futuros cambios que regulan el régimen general de la autonomía local, se definen las tareas y competencias de las autoridades locales y fortalece la responsabilidad de los funcionarios elegidos; la Ley sobre los servicios públicos de la comunidad no. 326/2001, con los nuevos cambios que establecen el marco jurídico unitario relativo a la creación, organización, seguimiento y control de los servicios públicos de la comunidad en los condados, ciudades y municipios; la Ley de la dotación de territorio y el urbanismo no.350/2001 que define la investidura del territorio como una actividad global, funcional, prospectiva y democrática; la Ley núm. 544/2001 relativo al libre acceso a la información de interés público, regula uno de los principios fundamentales de las relaciones entre las personas y las autoridades públicas y la Ley de servicios de utilidad pública no. 51/2006, con los nuevos cambios que establece el marco jurídico unitario relativo a la creación, organización, seguimiento y control de los servicios públicos de la comunidad de los condados, ciudades y municipios.

Ciertamente, la norma jurídica más importante para el sistema administrativo en este periodo es la Ley del Estatuto de la Función Pública, publicada en el Boletín

---

<sup>546</sup> Idem, pág: 9.

Oficial no.600/08.12.1999, modificada, completada y publicada en el Boletín Oficial no. 251/22.03.2001 y no.365/29.05.2007. Además, cabe mencionar la Ley 161/2003 sobre medidas para garantizar la transparencia en el ejercicio de las potestades públicas, cargos públicos y en los negocios, para prevenir y combatir la corrupción, la Ley Marco de la Descentralización 339/2004, la ley 7/2004 sobre el Código de Conducta para los Funcionarios Públicos y la Ley 477/2004 sobre el Código de Conducta para el personal contractual de las autoridades e instituciones públicas.

Por tanto, podemos observar que en el ámbito de la administración pública, en Rumanía se ha adoptado una serie de leyes en el marco del proceso de integración europea. En el siguiente apartado vamos a ver cómo ha respondido Rumanía a las presiones de la UE en la lucha anticorrupción en las instituciones de la administración pública.

### **1.5. La lucha anticorrupción en la administración pública**

La corrupción en la administración pública de Rumanía, presente desde la caída del comunismo en 1989, sigue siendo el problema más complicado a día de hoy, después de 5 años de la adhesión a la Unión Europea. Ante esta situación, en 2002 fue fundada la Dirección Nacional Anticorrupción (DNA) que tiene como principal objetivo combatir la corrupción en Rumanía.

Más tarde, a principios de 2005, se adoptó la Estrategia Nacional Anticorrupción 2005-2007, que tuvo como objetivo principal prevenir y combatir la corrupción y aumentar la transparencia y la integridad en la administración pública. Para su implementación, se ha adoptado una serie de medidas, siendo entre las más importantes: la adopción del sistema de financiación de las subvenciones del Gobierno para actividades no lucrativas de interés general; la revisión de las regulaciones existentes sobre la financiación de los partidos políticos; la revisión de los reglamentos sobre las directivas de contratación pública con el fin de armonizarlas con las prácticas consolidadas de la UE; el seguimiento de la aplicación de la ley de transparencia en la administración pública y la ley sobre el libre acceso a la información pública; la revisión



de la legislación de la función pública con el fin de armonizar su legislación con las mejores prácticas de la UE y el desarrollo de estrategias sectoriales y planes de acción detallados para combatir la corrupción en otros sectores públicos.

Un análisis de la corrupción hecho por las estructuras asociativas de la administración pública, llevó a la identificación de los siguientes factores de riesgo que favorecen la corrupción: los salarios injustos y poco competitivos; la falta de motivación; la falta de información para el público sobre los documentos necesarios, los plazos y procedimientos establecidos por la administración y la falta de transparencia en los procedimientos de toma de decisiones<sup>547</sup>.

Finalmente, el objetivo no se cumplió, ya, que como hemos visto en el capítulo anterior, la Unión Europea mantiene como condicionalidad, la lucha contra la corrupción, mediante la activación del Mecanismo de Cooperación y Verificación.

En octubre de 2007, se creó un grupo interinstitucional, coordinado por la Unidad Central de Reforma de la Administración Pública, responsable del desarrollo de estrategias para prevenir y combatir la corrupción. El grupo estaba compuesto por representantes del Ministerio de Administración y del Interior, la Dirección General Anticorrupción, la Dirección General para las Comunidades Locales, la Agencia Nacional de Funcionarios Públicos, el Instituto Nacional de Administración, la Dirección General de Salud, el Ministerio de Justicia, el Secretariado General del Gobierno, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación, Investigación y Juventud, el Departamento de Control del Gobierno, la Dirección Nacional Anticorrupción, la Autoridad Nacional de Aduanas, la Asociación de los Municipios y la Asociación de Comunas, entre otros.

En base a la actual condicionalidad de la UE, al Informe de Seguimiento de la Comisión Europea de 26 de septiembre de 2006, al Informe de la Comisión sobre los

---

<sup>547</sup> Datos extraídos de la página:

[http://www.transparency.org.ro/politici\\_si\\_studii/advocacy/Strategia%20Nationala%20Anticoruptie.pdf](http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/advocacy/Strategia%20Nationala%20Anticoruptie.pdf), consultada el 12 de diciembre de 2012.

progresos realizados en las medidas complementarias tras la adhesión de Rumanía, publicado el 27 de junio de 2007 y a los informes GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción establecido por el Consejo de Europa), el 4 de junio de 2008, el Gobierno aprobó la Estrategia nacional para prevenir y combatir la corrupción en los sectores vulnerables y de la administración pública local (2008-2010). El propósito de la estrategia consistió en diseñar y poner en práctica nuevas medidas para combatir y reducir la corrupción en los sectores vulnerables y en la administración pública local, teniendo como base las evaluaciones internas y externas realizadas durante la ejecución de la estrategia anterior.

Según el “Informe final de evaluación de la aplicación de la Estrategia Nacional Anticorrupción en los sectores vulnerables y de la administración pública local para el período 2008-2010”, publicado en enero de 2011 por la Unidad Central de la Reforma de la Administración Pública, la administración pública local, tuvo que cumplir con diez objetivos, tal como sigue:

*Objetivo 1. El aumento de la conciencia pública sobre las consecuencias de la corrupción.*

En la administración pública local, los avances más significativos son: la promoción del diálogo con la sociedad civil mediante la mejora de su participación en proyectos y programas para prevenir y combatir la corrupción; la institucionalización de alguna forma de consulta permanente de la sociedad civil en las actividades de la autoridad local para prevenir y combatir la corrupción y mejorar el flujo de información hacia los medios de comunicación y el público, sobre las actividades de prevención y lucha contra la corrupción .

*Objetivo 2. El aumento de responsabilidad de los funcionarios sobre los riesgos de corrupción*

En la administración pública local, las medidas adoptadas no alcanzaron este objetivo, por falta de recursos financieros.

*Objetivo 3. Eliminar los obstáculos administrativos*

Durante la implementación la estrategia 2008-2010, las instituciones de la administración pública local reportaron acciones e introducción de instrumentos para mejorar la actividad. Estas acciones se han concretizado mediante la implementación de sistemas de gestión de calidad. Los beneficios se han traducido en el desarrollo y la introducción de normas para mejorar las actividades de las autoridades, la revisión de procedimientos internos con el fin de eliminar la burocracia.

*Objetivo 4. El uso de tecnología de la información en los servicios públicos*

Las medidas adoptadas por las instituciones de la administración pública local para lograr este objetivo son numerosas, entre las más importantes, mencionamos: la actualización continua de las páginas web de las instituciones y la aplicación y el uso del sistema de gestión de documentos.

*Objetivo 5. Apoyar la administración pública con el fin de evaluar el tamaño del fenómeno de la corrupción*

Para cumplir este objetivo, el Ministerio de Administración e Interior, ha emitido “El estudio diagnóstico sobre la corrupción en la administración pública” y ha aplicado “La metodología para identificar los riesgos de corrupción” con el fin de contribuir al conocimiento de la dimensión real de la corrupción en la administración pública.

*Objetivo 6. La adaptación del marco legal y de las políticas públicas a las recomendaciones de los estudios independientes*

Se llevó a cabo en un Plan de acción estratégico 2010 - 2013, para solucionar cuestiones relativas a la "Prevención y lucha contra la corrupción, la protección interna, el control y la auditoría interna", el documento siendo elaborado tras una amplia consulta de todas las estructuras responsables en combatir este fenómeno.

*Objetivo 7. Aumentar la transparencia en el sistema de gestión de recursos humanos*

En la administración pública local, las acciones tomadas para aumentar la transparencia en la selección de personal no fueron muchísimas, por culpa de de las restricciones de contratación impuestas en el año 2010. Por otro lado, se han utilizado todas las

modalidades para obtener información sobre ofertas de empleo, contratación y condiciones de selección, y para el fomento y promoción del personal (mediante la publicación de datos en el tablón de anuncios de la institución, intranet, página web y medios de comunicación).

*Objetivo 8. La gestión adecuada de los fondos públicos*

En la administración pública local se han revisado los procedimientos y se han desarrollado normas internas, para monitorizar la ejecución de obras públicas.

*Objetivo 9. Apoyar las campañas para prevenir el fenómeno de la corrupción*

En el proceso de prevención de la corrupción en la administración pública, se ha llevado a cabo una serie de actividades, siendo las más importantes la distribución de diversos materiales informativos, el teléfono gratuito a disposición de los ciudadanos para reclamar cualquier hecho de corrupción, la creación de nuevas fuentes de comunicación y proporcionar las informaciones en el sistema de "ventanilla única" en los Centros de Información al Ciudadano.

*Objetivo 10. La lucha contra la corrupción mediante el fortalecimiento de la colaboración intra e inter - institucional y la supervisión de la aplicación de la ley.*

Se reportaron acciones de control llevadas a cabo por los empleados de los ayuntamientos, en colaboración con los representantes de otras instituciones como la Policía.

Por tanto, se puede notar que Rumanía ha hecho algunos progresos, pero los resultados son todavía muy lejos de los esperados. Por esta misma razón, en el año 2012, se aprueba la nueva Estrategia Nacional Anticorrupción para el período 2012-2015, teniendo como base el informe de la Comisión Europea sobre los progresos de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, publicado en julio de 2011, que reitera la recomendación de fortalecer la lucha contra la corrupción. Esta estrategia garantiza la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea, incorporando también las recomendaciones específicas formuladas en la evaluación de la ejecución de la Estrategias Nacionales Anticorrupción 2005-2007 y 2008-2010. La actual estrategia tiene como objetivo reducir y prevenir la corrupción en

las instituciones públicas mediante una rigurosa aplicación del marco normativo e institucional para maximizar el impacto de las medidas de lucha contra la corrupción.

Sorprendentemente, a pesar de la existencia del Mecanismo de Cooperación y Verificación, aunque Rumanía tiene a petición de la Unión Europea y un plan de lucha contra la corrupción, una Dirección Nacional de Anticorrupción y una Agencia de Integridad, la corrupción va en aumento, debido a que ambas instituciones se han convertido en instrumentos de lucha política.<sup>548</sup>

---

<sup>548</sup> Entrevista (16) con la eurodiputada rumana Corina Cretu, Bucarest, 18 de abril de 2011.

## 1.6. Conclusión

La adhesión de Rumanía a la Unión Europea el 1 de enero de 2007 significa el cambio más importante que el sistema socio-político rumano ha conocido desde 1989. La europeización de la administración pública en Rumanía hasta la fecha de hoy ha conocido un camino sinuoso, cuyos efectos son relativamente poco visibles, a pesar de los proyectos de reforma administrativa y la legislación en el campo, que buscaba y aún busca alinearse a los estándares de la Unión Europea.<sup>549</sup>

Siguiendo la clasificación de los efectos de la europeización, que hemos visto en el primer capítulo de esta tesis, podemos afirmar que Rumanía está oscilando actualmente entre absorción y acomodación, mientras que la reacción predominante es la inercia<sup>550</sup>. No obstante, cabe precisar que hasta la transformación hay un largo camino y bastante complicado.<sup>551</sup> Cabe mencionar que varias entrevistas mantenidas con diversos funcionarios de la administración pública rumana, confirman la percepción de la inercia institucional<sup>552</sup>. A lo largo de este capítulo hemos observado la presencia muchos elementos de un proceso *path-dependent* en la reforma de la administración pública rumana.

El desarrollo de la administración pública fue marcado en Rumanía por la "obsesión del nuevo comienzo" por un lado y el "retorno a Europa" por otro lado. Un breve análisis de la tradición de la administración pública rumana revela unos registros mixtos de influencias, debido a los antecedentes históricos distintos de las diferentes regiones, por las influencias francesa y alemana que han convivido y conviven en el espacio rumano, dejan huellas específicas en la cultura administrativa. A pesar de la importancia de este camino histórico, especial atención se tiene que dar al patrimonio

---

<sup>549</sup> Bosovcki, A. (2007), "Administratia publica din Romania intre europenizare si rezistenta la schimbare", *Sfera Politicii*, 131-132.

<sup>550</sup> Entrevista (6) con la eurodiputada rumana Daciana Sarbu, Bucarest, 12 de abril de 2011.

<sup>551</sup> Entrevista (16) con la eurodiputada rumana Corina Cretu, Bucarest, 18 de abril de 2011.

<sup>552</sup> Entrevista (3), (4), (5), (7), (8), (14), (15), (18), (19), (20), (21), (22), (23), (24), (25) con funcionarios de las instituciones públicas rumanas durante los meses de abril y agosto de 2011.

del modelo comunista de administración pública, ya que marcó profundamente los acontecimientos ocurridos durante el período de transición.<sup>553</sup>

Los desafíos que la administración rumana tuvo que hacer frente, sin embargo, a pesar de las evoluciones positivas registradas, puso de relieve sus debilidades, confirmadas por los informes periódicos de la Comisión Europea, por la sucesión de las medidas de reforma adoptadas por el Gobierno, tanto durante la etapa post-diciembre de 1989 y durante el período de preadhesión, y después de la adhesión a la UE. Como ha apuntado Jora:

“The findings of the successive EC Regular Reports were that the Romanian public administration is characterized by cumbersome procedures, a lack of professionalism and inadequate remuneration. Romania’s institutional problem has several typical aspects: a high overall number of ministries, a high level of instability of agencies, especially those in charge with co-ordination and, as a result of the institutional proliferation, a certain degree of overlapping and ambiguity in the co-ordination structures. Cutting down bureaucracy has been always among the priorities, but for social and political reasons, very few public institutions were ever rationalized. As in the case of other candidate states, the public administration reform in Romania has followed a rather top-down approach. At the same time, paradoxically, the compliance with the EU requirements on adopting the status of the civil servant and the establishment of a professional civil service lead to the perpetuation and consolidation of the old and inefficient apparatus which got their positions permanentised by law. Thus, according to the current legislation it is almost impossible to fire a mediocre civil servant.”<sup>554</sup>

Sin embargo, la falta de voluntad política, la debilidad de la capacidad administrativa del país, la corrupción generalizada y el deseo de proteger los intereses creados actuaron como una barrera a la introducción de las reformas a nivel nacional. Cabe mencionar, que la corrupción y la politización son dos fenómenos que marcan

---

<sup>553</sup> Meneguzzo, M. et al. (2010), *Op. cit.*, pág: 18.

<sup>554</sup> Jora, S., *Op. cit.*, pág: 28-29.

toda la sociedad rumana, no solo la administración pública.<sup>555</sup> Desde el punto de vista institucional, la lucha contra la corrupción se ha visto obstaculizada por la debilidad institucional, la baja capacidad administrativa y la falta de cooperación interinstitucional.

Finalmente, tal como nos hemos propuesto al principio de este capítulo, tenemos que contestar a la siguiente pregunta: ¿se ha europeizado la administración pública de Rumanía? Teniendo en cuenta los datos presentados y al mismo tiempo, las entrevistas mantenidas con altos funcionarios rumanos<sup>556</sup>, la respuesta es: NO, la administración pública de Rumanía no se ha europeizado. Para avanzar en este largo proceso, tiene que implementar y desarrollar la despolitización, la transparencia, la eficiencia y la equidad.<sup>557</sup>

En el siguiente capítulo queremos seguir demostrando nuestra principal hipótesis, mediante el análisis del desarrollo institucional y de los cambios institucionales, prestando atención a todos los Gobiernos post-decembristas, así como a la influencia del proceso de integración europea en las estructuras ministeriales.

---

<sup>555</sup> Entrevista (1) con el eurodiputado rumano Cristian Preda, Bucarest, 8 de abril de 2011.

<sup>556</sup> Entrevistas (2), (12), (13) mantenidas con altos funcionarios en Bucarest, en el mes de abril de 2011.

<sup>557</sup> Entrevista (16) con la eurodiputada rumana Corina Cretu, Bucarest, 18 de abril de 2011.



## **Capítulo 6. El desarrollo institucional y los cambios institucionales**

En este capítulo se aborda el tema del desarrollo institucional desde la perspectiva del proceso de europeización, tal como hemos discutido en los capítulos del marco teórico de esta tesis. En particular, nos interesa en este análisis las instituciones que juegan un papel relevante en el proceso de europeización de la administración pública rumana. Tal como se mencionó en el primer capítulo de la tesis, la estructura institucional tiene por un lado, algunos elementos de carácter permanente, que sufren menos modificaciones a lo largo del tiempo, y por otro lado, otros elementos que cambian más a menudo. Adoptando una perspectiva neo-institucionalista histórica, vamos a ver que las instituciones no se reforman ni cambian por sí mismas y que los procesos de cambio institucional son con frecuencia procesos políticos.

Teniendo en cuenta que para el neo institucionalismo histórico, la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo, en el primer apartado analizamos la evolución del sistema administrativo rumano desde la caída del comunismo en 1989 hasta finales de 2012, prestando atención a las reestructuraciones del Gobierno. En el segundo apartado, nos dedicamos a observar el desarrollo institucional analizado desde la etapa de pre-negociación hasta la etapa post-adhesión, centrándonos en la creación de nuevas instituciones en el marco de la integración europea e implícitamente de la europeización, así como en la abolición de algunas instituciones. Finalmente, en el tercer apartado analizamos las transformaciones de las estructuras ministeriales rumanas bajo el efecto de la europeización, especialmente el Ministerio de Integración Europea y el Ministerio de Administración Pública.

## 1.1. La evolución del sistema administrativo rumano 1989-2012

La existencia de una administración eficaz y democrática es uno de los criterios más importantes que definen la modernidad de un país, y para este fin, la reforma de la administración pública debe ser una prioridad para el Gobierno. La adhesión a la UE depende en gran medida de la mejora de las normas administrativas y de la implementación de las reformas.

Para alcanzar el objetivo 9.1.1. "Reestructurar la administración pública central y local" del Capítulo IX "La reforma de la administración pública central y local. El desarrollo regional " del Programa de Gobernanza, el Gobierno adoptó la Ordenanza de Emergencia no. 2/2000 para establecer medidas para la creación, organización/reorganización o funcionamiento, en su caso, de los ministerios, los organismos especializados de la administración pública central y las instituciones públicas. La estructura gubernamental, modificada por la sanción mencionada, es parte del proceso de modernización de la administración pública y la sociedad. En este sentido, destaca la creación de nuevos ministerios, la reorganización de otros, la transformación de algunos ministerios o agencias gubernamentales.

Sin embargo, el mero establecimiento de un marco institucional es sólo un primer paso para la reconstrucción de la administración pública. A pesar de que su objetivo es lograr el cambio tan esperado, las nuevas estructuras a menudo carecen de un papel claramente definido y un eficiente control y / o el mandato de toma de decisiones, como en el caso del Ministerio de la Función Pública.<sup>558</sup> Paralelamente a la emisión de nuevas leyes y el establecimiento de nuevas instituciones, otra medida necesaria para la realización de la reforma de la administración fue la reorganización de las estructuras gubernamentales.

Desde 1989 a 2012, varias sesiones de reestructuración se llevaron a cabo. Se introdujeron nuevas posiciones, como, por ejemplo, el Ministro Delegado (2003) o el Ministro de Estado, sin cartera (2004), así como nuevos departamentos e instituciones.

---

<sup>558</sup> Mihai, A, *Op. cit.*, pág: 4.

A primera vista, estas medidas parecen estar en línea con el objetivo de alcanzar la compatibilidad con las normas europeas. Y, en cierta medida, lo son. Sin embargo, varias deficiencias pueden ser identificadas en todo el desarrollo del proceso. En primer lugar, y probablemente el más importante, mirando a la totalidad de los cambios presenciados por el Gobierno rumano en los últimos años, no se puede entender una estrategia coherente que constituye la raíz de la reforma de la administración central. Demasiadas veces, las medidas fueron determinadas por el cambio de poder en vez de por la idea de seguir ciertos principios que están por encima de los intereses políticos.<sup>559</sup>

Teniendo en cuenta que el Gobierno<sup>560</sup> es el actor principal en la reforma de la administración pública, consideramos relevante la presentación de las legislaturas post-Revolución, que son responsables del desarrollo de la administración a nivel central y local. En el cuadro siguiente, se proporciona el resumen de las estructuras del Gobierno, en cuanto a número de ministerios, ministros y secretarios de Estado.

---

<sup>559</sup> Mihai, A., *Op. cit.*, pág: 4.

<sup>560</sup> El Gobierno constituye la rama ejecutiva del país junto al Presidente. Está encabezado por el Primer Ministro y consiste en los Ministerios, varias instituciones y agencias subordinadas y las 42 prefecturas.

<b>26 dic. 1989- 28 jun. 1990</b>	<b>28 jun.1990 – 16 oct. 1991</b>	<b>16 oct. 1991- 18 nov. 1992</b>	<b>20 nov. 1992 – 11 dic. 1996</b>	<b>12 dic. 1996- 17 abr. 1998</b>
1 primer ministro 4 viceprimer ministros 28 ministros 9 ministros secretarios de estado 28 ministerios	1 primer ministro 17 ministros (1 ministro sin cartera) 4 ministros de estado 2 secretarios de estado 16 ministerios	1 primer ministro 18 ministros (1 ministro sin cartera) 1 secretario de estado 17 ministerios	1 primer ministro 20 ministros (1 ministro sin cartera) 4 ministros de estado 19 ministerios	1 primer ministro 21 ministros (1 ministro sin cartera) 4 ministros de estado 4 ministros delegados 20 ministerios

<b>17 abr. 1998 – 22 dic. 1999</b>	<b>22 dic. 1999 – 28 dic. 2000</b>	<b>28 dic. 2000 – 28 dic. 2004</b>	<b>28 dic. 2004 – 28 dic. 2008</b>	<b>22 dic. 2008 – 23 dic. 2009</b>
1 primer ministro 21 ministros (1 ministro sin cartera) 2 ministros de estado 2 ministros delegados del primer ministro 20 ministerios	1 primer ministro 16 ministros 4 ministros de estado 1 ministro delegado 1 secretario general del gobierno 16 ministerios	1 primer ministro 23 ministros (2 ministros sin cartera) 1 ministro de estado 7 ministros delegados 21 ministerios	1 primer ministro 15 ministros 3 ministros de estado 6 ministros delegados 15 ministerios	1 primer ministro 18 ministros 1 viceprimer ministro 1 ministro delegado 18 ministerios

<b>23 dic. 2009 – 9 feb. 2012</b>	<b>9 feb. 2012 – 27 abr. 2012</b>	<b>7 may. 2012- 21 dic. 2012</b>	<b>21 dic. 2012-</b>
1 primer ministro 16 ministros 1 viceprimer ministro 16 ministerios	1 primer ministro 16 ministros 1 viceprimer ministro 16 ministerios	1 primer ministro 1 viceprimer ministro 16 ministros 4 ministros delegados 16 ministerios	1 primer ministro 3 viceprimer ministros 18 ministros (1 ministro sin cartera) 9 ministros delegados 17 ministerios

Fuente: Elaboración propia.

Según los datos antes mencionados, podemos notar que desde 1989 hasta 2012, las legislaturas han variado muy a menudo y esto seguramente se debe al contexto político. Como señala Marcu:

“La transformación, a menudo convulsiva y paradójica del régimen rumano no puede ser entendida y analizada en su totalidad sin comprender el contexto político y, sobre todo, los acontecimientos que marcaron los cambios producidos. Aunque en disminución, la atmósfera de desconfianza, desengaño y temor se percibe aún como una prolongación de los modelos de dominación que utilizó la elite comunista en las precedentes décadas.”<sup>561</sup>

*El Gobierno Petre Roman I (26 de diciembre de 1989 - 28 de junio de 1990)*, el primero, tras la caída del régimen comunista, empieza su actividad integrado por 28 ministerios, 16 manteniendo su estatuto anterior (Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Electricidad, Ministerio de Industria Química y Petroquímica, Ministerio de industria metalúrgica, Ministerio de Petróleo, Ministerio de la Industria Ligera, Ministerio de Ingeniería Industrial, Ministerio de Minas, Ministerio de Correos y Telecomunicaciones, Ministerio de Transporte, Ministerio de Turismo, Ministerio de Sanidad) y 12 nuevos ministerios, creados mediante la fusión u otras formas de reorganización ( Ministerio de Cultura, mediante la reorganización del Ministerio de Cultura y el Consejo de Educación Socialista; Ministerio de Educación, mediante la reorganización del Ministerio de Educación y Enseñanza; Ministerio de Asuntos Religiosos, mediante la reorganización del Departamento de Asuntos Religiosos; Ministerio de Economía, mediante la reorganización de la Comisión de Planificación del Estado; Ministerio de Agricultura e Industria Alimentaria, mediante la reorganización del Ministerio de Agricultura y Alimentación y del Ministerio de Industria; Ministerio de Industria eléctrica, electrónica e informática, mediante la reorganización del Ministerio de Electrotécnica; Ministerio de Comercio Exterior , mediante la reorganización del Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica Internacional; Ministerio de Geología, mediante la reorganización del

---

<sup>561</sup> Marcu, S. (2004), “Rumania en el nuevo contexto geopolítico europeo” , *Papeles del Este* , Nº 8, pág:8.

Departamento Central de Geología; Ministerio de industria de la madera, mediante la reorganización del Ministerio de industrialización de madera y materiales de construcción; Ministerio de la Construcción, mediante la reorganización del Ministerio de Industria y la actividad de producción de materiales de construcción, adquisición y equipamiento del antiguo Ministerio de Industrialización de Madera y Materiales de Construcción; Ministerio de Aguas, Bosques y Medio Ambiente, mediante la reorganización del Consejo Nacional de Aguas, el Ministerio de Bosques y Medio Ambiente y el Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente; Ministerio de Trabajo y Previsión Social, mediante la reorganización del Ministerio de Trabajo y Ministerio de Deportes, de nueva creación). El primer Gobierno democrático de Rumania estuvo apoyado por el Frente de Salvación Nacional,<sup>562</sup> el grupo gobernante del país en las primeras semanas después de la caída del régimen de Nicolae Ceausescu, que puso fin al socialismo rumano e inició el capitalismo, cuyo presidente fue Ion Iliescu.

Después de la primera prueba electoral de la Rumania post-comunista, del 20 de mayo de 1990 cuando se celebraron las primeras elecciones democráticas libres e Ion Iliescu fue ratificado en su cargo en junio de 1990, se forma el denominado ***Gobierno Petre Roman II (28 de junio de 1990 - 16 de octubre de 1991)***, pero esta vez, con un número reducido de ministerios, con un total de 16, tal como sigue: Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación y Ciencia, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Industria, Ministerio de Agricultura e Industria Alimentaria, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Comercio y Turismo, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Ordenación del Territorio, Ministerio de

---

<sup>562</sup> Después de la Convención del Frente de Salvación Nacional del mes de marzo de 1992, los seguidores de Ion Iliescu deciden retirarse de la formación y crean el Frente Salvación Nacional Democrático, que más tarde, en julio de 1993 se convierte en Partido de la Socialdemocracia en Rumania. En junio de 2001, cambia su nombre en Partido Socialdemócrata (PSD), actualmente el mayor partido político de Rumania.

En el mismo 1993, el Frente de Salvación Nacional se convierte en Partido Demócrata. En diciembre de 2007, después de la fusión con el Partido Liberal Demócrata, cambia su nombre en el Partido Demócrata Liberal (PDL).

Medio Ambiente, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Juventud y Deportes.

Después de la “Mineriada” del mes de septiembre de 1991, cuando los mineros de Valea Jiului invadieron las calles de Bucarest con el objetivo de frenar el proceso de "terapia de choque" impuesto por el Fondo Monetario Internacional, que pretendía el desmantelamiento de la industria rumana, Petre Roman dimitió de su cargo, y entonces, Theodor Stolojan fue investido Primer Ministro. El nuevo ***Gobierno Theodor Stolojan (16 de octubre 1991 - 18 de noviembre de 1992)*** mantiene prácticamente la antigua estructural ministerial, solo con un pequeño cambio, generado por la reorganización del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Ordenación del Territorio, que llevó a la creación de dos Ministerios: Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Transporte.

Después de las elecciones de 1992, cuando Ion Iliescu fue reelegido como Presidente, se forma el ***Gobierno Nicolae Vacaroiu (20 de noviembre de 1992 - 11 de diciembre de 1996)*** por 19 ministerios, 16 manteniendo su antigua estructura y 3 de nueva creación mediante reorganización ( Ministerio de Comercio y Turismo se divide en Ministerio de Comercio y Ministerio de Turismo, Ministerio de Educación y Ciencia se divide en Ministerio de Educación y Ministerio de Investigación y Tecnología y el Ministerio de Medio Ambiente cambia el nombre en Ministerio de Aguas, Bosques Y Protección Ambiental). Durante el mandato de Ion Iliescu y del Gobierno de Vacaroiu, Rumania dio un paso importante hacia la Unión Europea, presentando su solicitud de adhesión en 1995.

“En 1996, la Coalición Democrática, una formación de centro derecha, ganó las elecciones, marcando un cierto cambio de rumbo en la sociedad rumana. En la carrera presidencial, el cristiano – demócrata Emil Constantinescu se instaló en el poder, en la segunda vuelta, cuando se enfrentó a Ion Iliescu, el presidente, hasta entonces.”<sup>563</sup> Ante esta situación, y cuando Rumania se encontraba a seis meses de la cumbre de la OTAN de Madrid, donde los países candidatos estaban invitados a participar, y en plena crisis económica del país, se forma el ***Gobierno Victor Ciorbea (12 de diciembre de 1996 -***

---

<sup>563</sup> Marcu, S., *Op. cit.*, pág: 10.

*17 de abril de 1998*) con un total de 20 ministerios, teniendo como novedad la creación del Ministerio de Industria y Comercio mediante la fusión entre Ministerio de Industria y Ministerio de Comercio. También se decide la creación de dos nuevos ministerios: Ministerio de la Reforma y Ministerio de la Privatización.

En enero de 1998, el país se enfrenta a una nueva crisis del Gobierno, ya que el anterior primer ministro se quedó sin el apoyo de la Presidencia y de los partidos colaboradores, y por tanto, se vio obligado a dimitir. Por tanto, antes esta situación se forma el ***Gobierno Radu Vasile (17 de abril de 1998 - 22 de diciembre de 1999)*** que decide seguir la misma estructura de su predecesor. A pesar del hecho que durante este tiempo no se ha conseguido iniciar las reformas económicas necesarias, el Gobierno Radu Vasile marcó un logro importante: en diciembre de 1999, durante el Consejo Europeo de Helsinki, Rumania fue invitada a iniciar negociaciones de adhesión con la UE. En el marco de la crisis social del país, a finales de 1999 el partido de gobernanza retiró el apoyo político al Primer Ministro.

Como consecuencia de la dimisión forzada, del primer ministro Radu Vasile, el presidente Emil Constantinescu nombró como primer ministro, a Mugur Isarescu, el gobernador del Banco Nacional de Rumania. Para llevar a cabo su programa, el ***Gobierno Mugur Isărescu (22 de diciembre de 1999 - 28 de diciembre de 2000)*** decide disminuir el número de ministerios, pasando de 20 a 16. Por un lado se decidió la disolución del Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Investigación y Tecnología, Ministerio de Turismo, Ministerio de la Reforma y Ministerio de la Privatización y la nueva creación, del Ministerio de la Función Pública. Durante este tiempo, el Gobierno emitió la estrategia económica para la adhesión a la Unión Europea. Aún así, después de las tres legislaturas de la Convención, el país se encontraba en una situación muy difícil, en plena crisis económica y social.



Silvia Marcu ha resumido esta idea de la siguiente manera:

“Pero después de cuatro años de gestión, la posición del país llegó a ser extremadamente difícil: el evidente desastre económico, la disminución del nivel de vida, las tensiones sociales crearon la imagen de una sociedad permanentemente amenazada por el espectro de la exclusión y de la pobreza. El fracaso de la economía y de la administración puso de manifiesto la ausencia de competencias empresariales en el marco de los distintos gobiernos que se sucedieron en la coalición (...) Por consiguiente, la nota fundamental de la política rumana fue la de confusión, también en la segunda parte de la década de los noventa”.<sup>564</sup>

Ante esta situación, el país necesitaba un cambio en la vida política, y por tanto, después de las elecciones de diciembre de 2000, el Partido de la Socialdemocracia en Rumania gana las elecciones e Ion Iliescu es reelegido como Presidente. El nuevo ***Gobierno de Adrian Nastase (28 de diciembre de 2000 - 28 de diciembre de 2004)***, para cumplir con sus prioridades de lucha contra la pobreza y el desempleo, recuperación del crecimiento económico, reducción de la burocracia, restauración de la autoridad del Estado y la aceleración de los procesos de integración en la OTAN y la UE, decide aumentar el número de ministerios a 21. Como cambio notamos la reorganización del Ministerio de Industria y Comercio que llevó a la creación de dos Ministerios: el Ministerio de Industria y Recursos y Ministerio de Comercio, la fusión entre el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Obras Públicas lleva a la creación del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, la nueva creación del Ministerio de Turismo, Ministerio de la Pequeñas y Medianas Empresas y Cooperativas y Ministerio de Comunicaciones y Tecnología de la Información.

En lo que concierne la influencia del proceso de integración europea en la administración pública, la principal novedad del nuevo gobierno es la creación de dos ministerios: el Ministerio de Integración Europea y el Ministerio de la Administración

---

<sup>564</sup> Marcu, S., *Op. cit.*, pág: 10-11.

Pública, que más adelante veremos todas las transformaciones estructurales que han sufrido hasta el presente.

En junio de 2003, se llevó a cabo una nueva reorganización de las autoridades de la administración pública. Teniendo en cuenta la práctica de los países europeos con una moderna administración, se ha decidido la reducción significativa del número de ministerios, incluso bajo la media europea. Así, el Gobierno estaba integrado por 15 ministerios, ocho manteniendo su estatuto anterior (la Secretaría General del Gobierno, no es un ministerio, pero funciona como una estructura dentro del aparato de trabajo del Primer Ministro, de acuerdo con la decisión del Gobierno n.º 747/2003, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Integración Europea, el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Cultura y Asuntos Religiosos y el Ministerio de Comunicaciones y Tecnologías de la Información) y siete nuevos ministerios, creados mediante la fusión u otras formas de reorganización ( el Ministerio de Administración e Interior, mediante la fusión del Ministerio de Administraciones Públicas con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo, Solidaridad Social y Familia , el antiguo Ministerio de Sanidad y las estructuras relativas a la protección de la familia y las personas con discapacidad, el Ministerio de Economía y Comercio, mediante la fusión del Ministerio de Industria y Recursos con el Departamento de Comercio Exterior bajo la subordinación del Primer Ministro, el Ministerio de Agricultura, Bosques, Recursos Hídricos y Medio Ambiente , mediante la fusión del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Silvicultura con el Ministerio de Aguas y Protección del Medio Ambiente, el Ministerio de Transportes, Construcciones y Turismo , mediante la fusión del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Casas con el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Educación, Investigación y Juventud, mediante la fusión del Ministerio de Educación e Investigación con el Ministerio de Turismo y Deporte, y por último, el Ministerio de Sanidad, con un área de actividad limitada en relación con el antiguo Ministerio de Sanidad y Familia).

Los cuatro años de su mandato se caracterizaron por estabilidad política, buen ritmo de la economía, el ingreso de Rumanía a la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) en 2004 y las intensas negociaciones para la entrada del país a la UE.

A finales de diciembre 2004, tras las elecciones presidenciales y legislativas, Traian Basescu es elegido Presidente por parte del Partido Demócrata y la Alianza política Justicia y Verdad, formada por el Partido Demócrata y el Partido Nacional Liberal, forman el nuevo gobierno. Aunque la Alianza obtuvo peores resultados que el Partido Socialdemócrata de Adrian Nastase, el candidato liberal Calin Popescu Tariceanu se convirtió en Primer Ministro con la ayuda de los votos de las minorías nacionales y de la Unión Democrática de Húngaros de Rumania. El ***Gobierno de Calin Popescu Tariceanu (29 de diciembre de 2004 - 22 de diciembre de 2008)*** se forma en el pleno proceso de integración europea de Rumania. Por tanto, durante la primera etapa, del 29 de diciembre de 2004 a 5 de abril de 2007, se decide mantener el mismo número de ministerios del gobierno anterior, pero con unos cambios de reorganización, en algunos ministerios, por ejemplo el Ministerio del Interior, fusionó con el Ministerio de Administraciones Públicas, tomando el nombre del Ministerio de Administración e Interior.

Después de la adhesión a la Unión Europea el 1 de enero de 2007, tres meses más tarde, tuvo lugar una reorganización ministerial, manteniendo el mismo número de 15 ministerios, teniendo en cuenta las exigencias europeas. Los cambios más importantes son la disolución del Ministerio de Integración Europea y la reorganización del Ministerio de Administración e Interior, lo que llevó a la creación de dos ministerios: el Ministerio de Interior y el Ministerio de la Reforma Administrativa.

Como novedad en Rumania, el ***Gobierno Emil Boc I (22 de diciembre de 2008 - 23 de diciembre de 2009)*** se forma mediante coalición entre demócratas y socialistas, porque ningún partido no consiguió el número de escaños suficientes para formar el gobierno por sí solo. Aunque durante el proceso de negociación y adhesión se mantuvo un número de ministerios teniendo en cuenta la media de los países miembros de la UE, se decide aumentar el número de los ministerios a 18. Por tanto se reorganiza el Ministerio de las PYMES, Comercio, Turismo y Profesiones Liberales y se forman dos nuevos ministerios, el Ministerio de las Pequeñas y Medianas Empresas, Comercio y Ambiente de Negocios y el Ministerio de Turismo, fusiona el Ministerio de Interior con el Ministerio de la Reforma Administrativa y se forma el Ministerio de Administración e Interior, y el Ministerio de Economía y Finanzas se reorganiza y se forman dos

nuevos ministerios, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Finanzas y por último, se crea el Ministerio de Juventud y Deportes.

En diciembre de 2009, las diferencias de ideologías políticas entre los dos partidos de coalición y las futuras elecciones presidenciales, provocan la salida de los socialistas del Gobierno de Boc I. Ante esta situación, el nuevo **Gobierno Emil Boc II (23 de diciembre de 2009 - 9 de febrero de 2012)**, apoyado por la coalición del Partido Demócrata Liberal, la Unión Democrática de Húngaros de Rumanía y la Unión Nacional para el Progreso de Rumanía, se forma por 16 ministerios. Fusiona el Ministerio de las Pequeñas y Medianas Empresas, Comercio y Ambiente de Negocios y el Ministerio de Economía y se forma Ministerio de Economía y Comercio, el Ministerio de Desarrollo Regional y Vivienda con el Ministerio de Turismo y se forma el nuevo Ministerio de Desarrollo Regional y Turismo, se disuelve el Ministerio de Juventud y Deportes y aparece el Ministerio de Asuntos Europeos. Tras las fuertes protestas de la segunda quincena del mes de enero contra los recortes presupuestarios, a principios de febrero de 2012, Emil Boc anunció su dimisión y la de su gobierno. Antes de dimitir, Boc ha defendido las medidas tomadas, tales como la supresión de decenas de miles de puestos de trabajo, las reducciones de salarios y el aumento de los impuestos. En su opinión "ha salvado el país del colapso económico". "He tomado decisiones muy difíciles, pensando en el futuro de Rumanía, no porque haya querido, sino porque ha sido necesario", aseguró el político conservador. Su salida tuvo como principal objetivo "calmar la situación política y social del país".<sup>565</sup>

El Gobierno del tecnócrata *Mihai Razvan Ungureanu (9 de febrero de 2012 - 27 de abril de 2012)* investido en febrero tras la dimisión del Ejecutivo anterior, cayó a finales de abril, después de sólo dos meses en ejercicio, al aprobar el Parlamento una moción de censura presentada por la oposición socialdemócrata y liberal, siendo el segundo Gobierno dimitido de esta manera, después de la caída del comunismo en

---

<sup>565</sup> Datos extraídos de la página web:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/02/06/internacional/1328518656.html>, consultada el 3 de junio de 2013.

1989. A nivel estructural, no hay ningún cambio, manteniendo el antiguo formato.

Tras la caída del Gobierno de Ungureanu, el presidente Traian Basescu, tuvo que nombrar primer ministro al social-demócrata Victor Ponta, que decidió mantener la antigua estructura de 16 ministerios. El ***Gobierno Victor Ponta I (7 de mayo de 2012-21 de diciembre de 2012)*** cuenta con el apoyo de la Unión Social Liberal, formada por el Partido Social Democrático y la Alianza de Centro-Derecha que consiste en el Partido Nacional Liberal y el Partido Conservador.

Después de las elecciones parlamentarias del mes de diciembre de 2012, se forma el actual ***Gobierno Victor Ponta II (desde 21 de diciembre de 2012)*** integrado por 17 ministerios. Se crean dos nuevos ministerios, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Juventud y Deporte mediante la reorganización del Ministerio de Educación y el Ministerio de Asuntos Europeos es sustituido por el Ministerio de Fondos Europeos. Finalmente, la estructura actual del Gobierno de Rumania es la siguiente: Ministerio de Desarrollo Regional y Administración Pública, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Transporte e Infraestructura, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo, Familia, Protección Social y Personas Mayores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Cultura, Ministerio de Medio Ambiente y Cambios Climáticos, Ministerio de Comunicación e Información, Ministerio de Fondos Europeos, Ministerio de Asuntos Internos y Ministerio de Juventud y del Deporte.

Por tanto, tal como hemos visto, el número de ministerios y su composición ha variado con frecuencia, lo que ha llevado a la inestabilidad de las estructuras administrativas. La modificación del número y del nombre de los ministerios, por un lado, refleja la adaptación dinámica a la realidad, y por otro lado, puede ser interpretado como el resultado de algunos errores políticos. En el análisis realizado, se observa que algunos ministerios se mantuvieron sin cambios durante todo el período analizado, teniendo la misma misión y responsabilidades, tales como el Ministerio de Justicia y el

Ministerio de Defensa y los cambios del Gobierno y de los Jefes de Gobierno son muy frecuentes.

## **1.2. La creación de nuevas instituciones en el marco de la integración europea**

La europeización es un proceso continuo mediante el cual se realiza la adaptación institucional<sup>566</sup>, que consta por un lado en modernizar las instituciones existentes, y por otro lado en creación de nuevas estructuras. Tal vez la transformación más visible que se llevó a cabo en el sistema de administración pública rumana, fuertemente condicionada por el proceso de adhesión a la UE, consta en el establecimiento de las distintas unidades y organismos que tengan un mandato claro de tratar las cuestiones de integración europea. La evolución de desarrollo institucional puede ser analizada en distintas etapas: pre-negociación, negociación, adhesión y post-adhesión.

### **Durante la etapa de pre-negociación 1995-1999**

A partir del año 1995, se estableció un nuevo sistema institucional de gestión del nuevo proceso de asociación. Como novedad, se crea el *Comité Interministerial para la Integración Europea (CIIE)*, presidido por el Primer Ministro de Rumanía. Las responsabilidades principales del Comité Interministerial para la Integración Europea son: preparar y examinar periódicamente síntesis del estado de la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de Asociación con la UE; analizar, aprobar y, en su caso, presentar propuestas al Gobierno para mejorar la Estrategia Nacional para la adhesión de Rumanía a la Unión Europea; examinar y aprobar los programas sectoriales de integración con el fin de garantizar su coherencia con los objetivos de la Estrategia Nacional para la adhesión de Rumanía a la Unión Europea; desarrollar, analizar, aprobar y someter a la aprobación al Gobierno, el Programa nacional de armonización de la legislación rumana con la UE; formular propuestas de directrices básicas sobre todas las

---

<sup>566</sup> Featherstone, K. (2003), "In the name of Europe", in Featherstone, K., Radaelli, C. (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, pp.3-26.

acciones encaminadas a la integración europea de Rumanía y desarrollar, examinar y aprobar la posición rumana en las sesiones del Consejo y del Comité de Asociación.<sup>567</sup>

Tal vez, el establecimiento en 1995 del *Departamento de Integración Europea (DIE)* bajo la coordinación directa del Gobierno fue la novedad más notable. Teniendo como actividad principal la coordinación de las políticas de integración europea de Rumanía, para cumplir con sus objetivos, tuvo una serie de responsabilidades específicas, tales como: desarrollar, junto con los ministerios y otros organismos de la administración central y las prefecturas, las propuestas de políticas gubernamentales sobre la integración europea de Rumanía; participar, apoyar y coordinar, en su caso, las acciones del Gobierno que surja de la aplicación del Acuerdo de Asociación con la UE y las estrategias nacionales de preparación para la adhesión a la UE; aprobar las acciones y propuestas específicas, la integración sectorial y territorial, desarrollados por otras instituciones; coordinar todo el proceso de preparación de la integración de Rumanía en la UE, incluida la participación en la vinculación de diversas formas de cooperación regional y subregional en Europa con los requisitos de este proceso; desarrollar con las instituciones especializadas, propuestas para la estrategia nacional y los planes sectoriales, la preparación para la adhesión a la UE y la aplicación de coordinadas de esta estrategia en la práctica; coordinar la actividad para iniciar la implementación del Acuerdo de Asociación con la UE y las acciones de Rumanía en el marco institucional creado por el presente Acuerdo; garantizar las correlaciones adecuadas de los distintos programas y acciones en materia de desarrollo, reestructuración y reforma económica; desarrollar y, en su caso, aprobar las propuestas de iniciativas legislativas para iniciar la armonización de la legislación rumana con la de la UE, y por tanto, garantizar su compatibilidad con el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea; lograr la cooperación interdepartamental para garantizar la coherencia en las instituciones que trabajan en el ámbito de la integración europea; organizar periódicamente reuniones con los jefes de los departamentos de integración europea de

---

<sup>567</sup> Decisión del Gobierno No.140 de 09 de marzo de 1995 sobre el establecimiento y funcionamiento de la Comisión Interministerial para la Integración Europea.

los ministerios, con el fin de analizar el estado de ejecución de diversas actividades relacionadas con el proceso de integración, y proponer las medidas necesarias; asegurar el flujo de información en forma de boletines periódicos sobre la evolución del proceso de integración nacional y europeo para iniciar la implementación de "idea europea" en la sociedad civil.<sup>568</sup> Desde 1996, el Departamento estuvo encabezado por el Ministro Delegado para la integración europea.

Al mismo tiempo, el Ministerio de Asuntos Europeos ha establecido una *Dirección de la Unión Europea*<sup>569</sup>, con una plantilla de 12 diplomáticos. El DIE y el MAE se encontraban bajo patrocinio político diferente, la fricción aguda en el Gobierno de coalición, combinada con una mayor visibilidad internacional de la integración europea y el deseo irresistible para controlar la asignación de la ayuda financiera, hizo la colaboración entre las dos instituciones muy problemática a nivel político.<sup>570</sup>

En el año 1999 fue establecida la *Agencia Nacional de los Funcionarios Públicos*<sup>571</sup>, bajo la coordinación directa del Gobierno, con el fin de garantizar una gestión eficaz de las funciones públicas y de los funcionarios públicos. Actualmente la agencia funciona bajo la coordinación directa del Ministerio de Desarrollo Regional y Administración Pública. Las tareas principales de la Agencia son: el desarrollo del marco jurídico de la función pública; el seguimiento y aplicación de las normativas; la gestión de programas de desarrollo profesional; la colaboración con otras instituciones de todo el país y del extranjero, con el fin de mejorar la formación profesional de los funcionarios públicos y la centralización de las necesidades de capacitación de los funcionarios públicos.

---

<sup>568</sup> Decisión del Gobierno No. 141 del 09 de marzo de 1995 para la organización y funcionamiento del Departamento para la Integración Europea.

<sup>569</sup> Decisión del Gobierno No.837 del 14 de octubre de 1999 sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Asuntos Externos.

<sup>570</sup> Ilie, F. (2005), "Rolul europenizarii si al transferului de politici în configurarea sistemului institutional de coordonare a problematicii UE la nivelul guvernului central - cazul Romaniei", *Working Paper*, Institutul European din Romania, pág: 49.

<sup>571</sup> Mediante la Ley no. 188/1999 sobre el Estatuto de los funcionarios públicos.



## **Durante la etapa de negociación 2000-2004**

En enero de 2000, poco antes del inicio de las negociaciones de adhesión, se creó el *Departamento de Asuntos Europeos*<sup>572</sup> mediante la fusión de tres direcciones diplomáticas del Ministerio de Asuntos Externos MAE y el DIE, teniendo como principal objetivo la coordinación del proceso de integración europea. El Departamento fue el primer núcleo de coordinación institucional con una misión clara<sup>573</sup>. Tenía como principales tareas: el seguimiento de la aplicación del Acuerdo Europeo y la Asociación para la Adhesión; el seguimiento de la asistencia financiera de la UE; el liderazgo y la coordinación de las negociaciones de adhesión y garantizar el diálogo político con las instituciones de la UE y de los Estados miembros y candidatos. El Departamento, compuesto por siete direcciones, era dirigido por un coordinador y un secretario de Estado. Las cuatro direcciones técnicas (la preparación de las negociaciones, el acervo I, el acervo II y asistencia financiera) eran en realidad el anterior DIE. La antigua Dirección de la UE se convirtió en la dirección para la política y la cooperación institucional, mientras que las otras dos direcciones son las que tratan las relaciones diplomáticas bilaterales tradicionalmente con los Estados miembros y los países candidatos.

En el año 2000, tras el inicio de las negociaciones de adhesión, inició sus actividades el *Instituto Europeo de Rumanía*. Desde su creación, el Instituto también pretendió convertirse en un foro influyente en la sociedad rumana, sobre todo en la política y el mundo académico. A partir de 1 de enero de 2007, el Instituto ha establecido nuevas prioridades derivadas del nuevo estatuto de Rumanía, de Estado miembro de la Unión Europea. Estas prioridades se refieren específicamente a la función, las posiciones y posibles alianzas que Rumanía podría tomar en la escena

---

<sup>572</sup> La Decisión del Gobierno No: 41/2000 sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Asuntos Externos.

<sup>573</sup> Ilie, F., *Op. cit.*, pág:50.

europea, poniendo de relieve la necesidad de un examen más profundo del desarrollo en el marco institucional nacional y europeo de las políticas comunitarias.

El trabajo del Instituto se divide en cuatro áreas, tales como la educación, la formación, la traducción, la comunicación, de la siguiente forma: elaborar estudios y análisis para apoyar la estrategia política y el progreso de Rumanía en la Unión Europea; organizar actividades de formación en asuntos europeos; coordinar la traducción y revisión del acervo comunitario, y de los actos de la legislación rumana y estimular el debate público sobre las cuestiones europeas.

Los proyectos coordinados del instituto están enfocados en la consolidación de la capacidad institucional y el desarrollo de conocimientos especializados en asuntos europeos. Entre sus principales logros<sup>574</sup> mencionamos: alrededor de 60 estudios de impacto de preadhesión, desarrollado con el fin de formular recomendaciones políticas para los factores de decisión involucrados en el proceso de negociación, unos 20 estudios de estrategias y políticas orientados al desarrollo de Rumanía; aproximadamente 36 programas de formación y cursos diseñados para desarrollar la capacidad del Gobierno para responder adecuadamente a los desafíos de la integración europea; más de 120 conferencias, debates y seminarios para promover los asuntos públicos europeos y más de 180.000 páginas traducidas y el lenguaje revisado y jurídico (acervo comunitario) y las entradas de más de 27.000 entradas validadas de terminología.

El impacto de los asuntos europeos se ha expandido casi en todos los ministerios. Desde el inicio de las negociaciones con la UE, la inercia en el sistema estuvo grande; los asuntos de la UE fueron tratados como cualquier otra cuestión de política exterior y fueron gestionados por los departamentos de relaciones internacionales. El cambio llegó más tarde, en 2001, con el nombramiento de los Secretarios de Estado UE en cada ministerio, coordinando las actividades de dos direcciones, la de Asuntos Europeos y de Gestión de la Ayuda financiera.<sup>575</sup>

---

<sup>574</sup> Datos extraídos de la página web: <http://www.ier.ro/>, consultada el 15 de marzo de 2013.

<sup>575</sup> Ilie, F., *Op. cit.*, pág: 52.

En el año 2001 fue establecido el *Instituto Nacional de Administración (INA)*, bajo la coordinación directa del Ministerio de Administraciones Públicas, teniendo como principales funciones desarrollar la formación profesional especializada en la administración a los funcionarios públicos; llevar a cabo estudios, proyectos y publicaciones en el ámbito de la administración pública; desarrollar relaciones de colaboración con otras instituciones de la administración del país o en el extranjero; certificar y otorgar los certificados de las normas internacionales de calidad para las instituciones de la administración pública local y organizar cursos de postgrado y formación especializada en colaboración con instituciones de educación superior del país, acreditados para tal fin, y con instituciones similares en el extranjero<sup>576</sup>.

La necesidad de acelerar e intensificar los preparativos para la adhesión a la UE llevó al desarrollo institucional y la coordinación de las actividades de integración europea tanto a nivel central, como a nivel local. A nivel central, tras el inicio de las negociaciones, y después de una actuación no convincente del Departamento de Asuntos Europeos durante el primer año de las negociaciones europeas, en 2001, se creó el *Ministerio de Integración Europea (MIE)*, como un órgano especializado de la administración pública central, con el objetivo de coordinar el proceso de adhesión de Rumanía a la UE y la realización de las negociaciones y también se establecieron los departamentos de integración europea en los ministerios. A nivel local, se establecieron los departamentos de integración europea dentro de las estructuras de la administración pública.<sup>577</sup>

En el año 2002 se creó también la *Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública* para apoyar el proceso de la reforma de la administración pública, tal como hemos visto en el capítulo anterior de la tesis.

---

<sup>576</sup> Según el art.2 de la Decisión del Gobierno No: 81/2001 sobre el funcionamiento del Instituto de Administración Pública.

<sup>577</sup> Warner, M. (2002), "Implicatii ale aderarii Romaniei la UE asupra institutiilor din sectorul public", *Working Paper*, Institutul European din Romania, pág: 16.

## **Durante la etapa de adhesión 2005-2006**

En el ámbito de la administración pública no se creó ninguna institución en el marco del proceso de integración europea. En el plan de desarrollo institucional, destacamos la organización de la *Secretaría General del Gobierno*, que representa al Gobierno en el trato con los ministerios y otras instituciones de la administración pública central y local.

Según el Informe global de seguimiento de septiembre de 2006 de la Comisión Europea: “Se ha definido el papel de la Secretaría General del Gobierno. El Gobierno ha editado un manual con metodología de evaluación del impacto así como metodología exhaustiva para la planificación estratégica destinado a los ministerios y a la Secretaría General del Gobierno. Esta última metodología incluye medidas para proporcionar un marco completo y claro para la elaboración y evaluación de políticas públicas con la participación activa de la sociedad civil destinado a las autoridades.”<sup>578</sup>

## **Durante la etapa post-adhesión 2007-2012**

El año 2007 significa para Rumanía el cumplimiento del gran objetivo propuesto en 1995: la adhesión a la UE. Una vez cumplido, a partir de 2007, el desarrollo institucional parece no ser una prioridad y como resultado se puede notar que no se ha creado ninguna institución en el marco del proceso de integración europea, al contrario algunas instituciones cerraron sus actividades. También fueron abolidos los Departamentos de la integración europea de los ministerios que tenían como objetivo mantener vínculos con las instituciones de la UE, asegurando la armonización con las normativas europeas en el marco legislativo. Como subraya Young:

“While it appears that governments of all stripes have readily engaged in the reform activity promoted by the EU, I show that many reforms were passed strategically to appease EU concerns, but with no real impetus for reform. The institutions created in

---

<sup>578</sup>Según El Informe global de seguimiento de septiembre de 2006 de la Comisión Europea, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/sept/report\\_bg\\_ro\\_2006\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_es.pdf), pág: 40, consultada el 15 de octubre de 2012.

this way, while an improvement over the past, have many loopholes, are still ineffective, and their implementation is slow.”<sup>579</sup>

Por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración se disolvió a principios de noviembre de 2010 y sus actividades fueron absorbidas por la Agencia Nacional de los Funcionarios Públicos, mediante la creación de una nueva Dirección General de Formación Continua. Como resultado de esta absorción, la Agencia se vio obligada a reorganizar y tomar responsabilidades en la formación de personal de la administración pública. El Instituto Nacional de Administración se estableció a petición de la Unión Europea como condición para la adhesión a la UE, como una medida para cumplir con el proceso de negociación de la adhesión. La UE otorgó a Rumanía entre 2001 y 2009 fondos por importe de 10.080.000 euros para desarrollar y fortalecer la capacidad administrativa de sus instituciones.<sup>580</sup> En el año 2009, el Instituto recibió mediante el programa PHARE, 1.774.000 euros para desarrollar un cuerpo profesional de funcionarios públicos con el fin de apoyar a la administración pública de Rumanía para hacer frente a las exigencias de la UE. En estas condiciones, la decisión de disolución del INA obliga a Rumanía a devolver los fondos europeos recibidos a la Comisión Europea. "Teniendo en cuenta la crisis económico-financiera actual, tomar la decisión de abolir una institución que daría lugar a una pérdida importante en los presupuestos nacionales, es realmente un intento de socavar la economía nacional",<sup>581</sup> advirtió en septiembre de 2009, el ex director general del INA, Mircea Cosea.

---

<sup>579</sup> Young, P. (2008), “Democratic and Market Governance in Romania: Between Domestic Politics and EU Accession”, *Review of European and Russian Affairs*, vol. 4, issue 1, pág: 76.

<sup>580</sup> Datos extraídos de la pagina web :

[http://www.marketwatch.ro/articol/5561/ANFP\\_s-a\\_mutat\\_la\\_INA/](http://www.marketwatch.ro/articol/5561/ANFP_s-a_mutat_la_INA/), consultada el 30 de marzo de 2013.

<sup>581</sup> Según la Revista MarketWatch Romania, No:121 del mes de Diciembre 2009, disponible en:

[http://www.marketwatch.ro/articol/5561/ANFP\\_s-a\\_mutat\\_la\\_INA/](http://www.marketwatch.ro/articol/5561/ANFP_s-a_mutat_la_INA/), consultada el 30 de marzo de 2013.

Por tanto, tal como hemos visto, durante las etapas de pre-negociación y negociación, para poder cumplir con las exigencias de la Unión Europea y para llevar a cabo la adhesión en 2007, se crearon varias instituciones, que luego, justo después de la misma adhesión, fueron cerradas. En este apartado hemos presentado el principio y en algunos casos el fin de las instituciones creadas en el marco de la integración europea, pero sin analizar los factores que llevaron al cierre de las mismas, teniendo en cuenta que el enfoque neo institucionalista histórico analiza los orígenes, impacto y estabilidad o inestabilidad de configuraciones institucionales enteras, algunas veces para explicar los arreglos institucionales en sí mismos y otras veces para utilizar variables que se refieren a configuraciones institucionales para explicar resultados de interés<sup>582</sup>.

### **1.3. El análisis de las estructuras ministeriales como resultado de la adhesión a la Unión Europea**

Con el fin de analizar cómo evolucionaron las estructuras ministeriales, el análisis empírico se realizó en dos ministerios directamente involucrados en la reforma de la administración pública bajo el efecto de la europeización: el Ministerio de Administración Pública y el Ministerio de Integración Europea. El análisis cuantitativo y cualitativo de los ministerios, demuestra que en sus estructuras funcionan departamentos, direcciones generales, direcciones, servicios y oficinas. Analizando la evolución de estos ministerios, se han observado cambios importantes en la forma, en la jerarquía y en el número de funcionarios.

---

<sup>582</sup> Pierson, P. and Skocpol, T.(2002), “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science” ,in *Political Science: State of the Discipline*, edited by Ira Katznelson and Helen V. Milner, New York: W.W. Norton, pp.693-721.

### 1.3.1. El Ministerio de la Administración Pública

El Ministerio de la Administración Pública fue fundado en el año 2001 durante el Gobierno de Adrian Nastase. Entre 2004 y 2007 se cambió a Ministerio de Administración e Interior y a partir de abril de 2007, Ministerio de Interior y Reforma Administrativa. En diciembre de 2008, el gobierno de Boc impuso el nombre anterior de Ministerio de Administración e Interior. A partir de 21 de diciembre de 2012, el Gobierno ha decidido reorganizar las actividades ministeriales, lo que llevó a la formación de dos ministerios: el Ministerio de Asuntos Internos y el Ministerio de Desarrollo Regional y Administración Pública. Como se verá más abajo, desde el año 2000 hasta 2012, el Ministerio de la Administración Pública, fue dirigido por varios ministros de distintos colores políticos.

<b>Gobierno Adrian Nastase</b> (28 de diciembre de 2000-28 de diciembre de 2004)	<u>El Ministro de la Administración Pública:</u> Octav Cozmanca(28 de diciembre de 2000 – 19 de junio de 2003) Gabriel Oprea (19 de junio de 2003 - 14 de julio de 2004) Gheorghe Emacu (14 de julio 2004- 28 de diciembre de 2004)
<b>Gobierno Calin Popescu-Tariceanu</b> (29 de diciembre de 2004-22 de diciembre de 2008)	<u>Ministro de Administración e Interior:</u> Vasile Blaga ( 29 de diciembre de 2004-5 de abril de 2007) <u>Ministro de Interior y Reforma Administrativa:</u> Cristian David (5 de abril de 2007-22 de diciembre de 2008)
<b>Gobierno Emil Boc I</b> (2 de diciembre de 2008-23 de diciembre de 2009)	<u>Ministro de Administración e Interior:</u> Gabriel Oprea ( 22 de diciembre 2008-13 de enero de 2009) Dan Nica (13 de enero de 2009-20 de enero de 2009) Liviu Dragnea ( 20 de enero de 2009-01 de febrero de 2009) Dan Nica ( 02 de febrero de 2009-1 de octubre de 2009)

<b>Gobierno Emil Boc II</b> (23 de diciembre 2009-9 de febrero 2012)	<u>Ministro de Administración e Interior:</u> Vasile Blaga (23 de diciembre de 2009-27 de septiembre de 2010) Traian Igas (27 de septiembre de 2010-9 de febrero de 2012)
<b>Gobierno Mihai Razvan Ungureanu</b> (9 de febrero de 2012-27 de abril de 2012)	<u>Ministro de Administración e Interior:</u> Gabriel Berca (9 de febrero de 2012-27 de abril de 2012)
<b>Gobierno Victor Ponta I</b> (7 de mayo de 2012 - 21 de diciembre de 2012)	<u>Ministro de Administración e Interior:</u> Ioan Rus (7 de mayo de 2012-8 de agosto de 2012) Mircea Dusa (8 de agosto de 2012-21 de diciembre de 2012)
<b>Gobierno Victor Ponta II</b> (desde el 21 de diciembre 2012)	<u>Ministro Desarrollo Regional y Administración Pública:</u> Liviu Dragnea, desde 21 de diciembre de 2012

Fuente: Elaboración propia.

En el año 2001, después de doce años desde la caída del régimen comunista, se creó el **Ministerio de la Administración Pública** como organismo especializado de la administración central, teniendo las siguientes funciones<sup>583</sup>: de estrategia, lo que garantiza la fijación de objetivos sectoriales de aplicación del programa de gobierno en la administración pública central y local; de normalización, destinado a desarrollar y someter a la aprobación del marco legal e institucional necesario para alcanzar los objetivos estratégicos de la administración pública local; de representación interna y externa del Estado rumano y de Gobierno en el ámbito de la administración pública; de autoridad del Estado, que garantiza el seguimiento de la aplicación de la normativa en el ámbito de la administración pública local y, en su acción necesaria y legal de hacerlas cumplir, por esta función también garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones que operan en la subordinación y de orientación, apoyo y control de las

<sup>583</sup> Según el artículo 3 de la Decisión 8 del 4 de enero de 2001 sobre la creación, organización y funcionamiento del Ministerio de la Administración Pública, publicado en el Monitorio Oficial 15 de 10 de enero de 2001.



autoridades locales, en la correcta aplicación de la ley y en el cumplimiento de sus funciones conferidas por la ley.

En el ejercicio de sus funciones, el Ministerio de la Administración Pública tuvo responsabilidades principales<sup>584</sup> en dos campos, tal como sigue:

a) en la administración pública local: elaborar, en consulta con las organizaciones no gubernamentales de las autoridades locales, programas de educación y de reforma en este ámbito; elaborar un proyecto de reglamento en la administración pública local, que se presentará al Gobierno; prestar apoyo y orientación metodológica a las autoridades locales, con el fin de aplicar una legislación uniforme; ejercer el control del cumplimiento de las funciones delegadas a los alcaldes; elaborar la documentación técnica preparada por las diputaciones provinciales, y presentar al Gobierno las cantidades disponibles del Fondo de subvenciones a la intervención del gobierno para eliminar los efectos de los desastres naturales; analizar la situación de la aplicación en el territorio de los principios de autonomía local y la descentralización; analizar la relación entre la administración pública local y los servicios descentralizados de los ministerios y otros organismos centrales, organizadas en los condados y en Bucarest; elaborar, junto con otros ministerios y organismos centrales, las propuestas de mejora de la organización administrativa-territorial de Rumanía; organizar acciones para atraer inversiones extranjeras y orientar a las autoridades locales en sus esfuerzos en atraer dicha inversión; apoyar el trabajo de las ONG-s en la administración pública local, trabajando con ellos para encontrar y establecer las medidas adecuadas para hacer frente a los problemas locales; velar por la correcta organización y desarrollo de actividades de formación del personal y los servicios de desarrollo dentro de los consejos locales y del condado y la de sus unidades subordinadas y colaborar con el Ministerio del Interior para el ejercicio efectivo de los guardianes públicos, la policía y los gendarmes de la comunidad, preparar y someter a la aprobación de la legislación en este campo, con el fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos y de sus bienes.

---

<sup>584</sup> Según el artículo 4 de la Decisión 8 del 4 de enero de 2001 sobre la creación, organización y funcionamiento del Ministerio de la Administración Pública, publicado en el Monitorio Oficial 15 de 10 de enero de 2001.

b) en el seguimiento de la reforma de la administración pública central: aconsejar las estrategias de reforma institucional y los programas desarrollados por los ministerios y otras autoridades centrales de la administración pública, que están sujetas al Gobierno; supervisar la aplicación de las disposiciones contenidas en las estrategias y programas de la reforma de la administración pública central; supervisar la reestructuración de la administración pública central; elaborar, junto con los ministerios y demás organismos centrales, los actos normativos especializados relacionados con los aspectos de la reforma fundamental de la administración pública; aprobar el proyecto de ley preparado por las autoridades de la administración pública central, que contienen disposiciones relativas a la administración local; analizar y asesorar, junto con los ministerios y otras autoridades centrales de la administración pública, proyectos de ley y otras regulaciones de los servicios públicos, hacer propuestas al Gobierno para la simplificación de los procedimientos administrativos; llevar a cabo estudios y análisis de la reforma de la administración pública central y mostrar sus conclusiones con propuestas concretas para mejorar la actividad y acelerar la aplicación de las medidas establecidas; negociar y celebrar contratos para los programas de atención especializada para la reforma en el ámbito de la actividad, coordinar y supervisar su aplicación y, por último, asegurar, en colaboración con las administraciones centrales, la representación en las relaciones con las organizaciones internacionales para la promoción y aplicación de las políticas de reforma en la administración pública central.

Durante sus primeros años de funcionamiento, el número de empleados del ministerio fue de 150. El Ministro de la Administración Pública estuvo asistido en su labor por cuatro Secretarios de Estado y un Secretario General:

*-un Secretario General* responsable de:

-la Dirección General de Management y Recursos Humanos

-la Dirección Económico-Financiera

-la Dirección Nacional de Pasaportes

-un *Secretario de Estado* (para la relación con el Parlamento) responsable de:

- la Dirección para la Relación con el Parlamento
- la Dirección para la Relación con los Sindicados
- la Dirección General para Monitoreo de la Reforma Institucional
- la Dirección General Jurídica

-un *Secretario de Estado* (para la relación con las instituciones del Prefecto) responsable de:

- la Dirección General para la relación con las instituciones del Prefecto
- la Dirección para Servicios Públicos Descentralizados
- la Dirección para Monitoreo Técnico de las Elecciones

-un *Secretario de Estado* (para las autoridades locales) responsable de:

- la Dirección General para las autoridades locales
- la Dirección para la relaciones con las Organizaciones Non gubernamentales
- la Dirección General de Servicios Públicos

-un *Secretario de Estado* (para la integración europea y relaciones externas) responsable de:

- la Dirección General para la Armonización Legislativa
- la Dirección de Relaciones Internacionales
- la Dirección de Inversiones Extranjeras
- la Unidad de Monitoreo de Programas

El 28 de junio de 2003, mediante el Decreto de Urgencia N ° 63, aprobado por la Ley nr.604 de 22 de diciembre de 2003, el Ministerio del Interior, fusionó con el Ministerio de Administraciones Públicas, tomando el nombre del **Ministerio de Administración e Interior**. En el campo de la administración pública, las funciones del nuevo ministerio fueron: monitorear disposiciones de aplicación de las estrategias y los programas de reforma y reestructuración de la administración pública central y local, desarrollados con base en el Programa de gobernanza, de conformidad con las normas comunitarias y la legislación nacional y garantiza la aplicación de las estrategias y programas en su ámbito de la actividad; dirigir y controlar las actividades del prefecto para cumplir con el programa de gobernanza; iniciar proyectos de ley en el ámbito de los servicios públicos descentralizados; orientar y apoyar a las autoridades locales en la aplicación correcta y uniforme de la ley; garantizar la consulta con las ONG-s y las autoridades locales; aprobar proyectos de ley preparados por los ministerios y otros organismos de la Administración Central, que contienen disposiciones relativas a la administración local; monitorear los acuerdos de cooperación y convenios entre las autoridades locales y las autoridades de la administración pública local de otros países; en colaboración con las autoridades locales, desarrollar y controlar las estrategias, los programas de apoyo para el desarrollo de infraestructura y servicios urbanos municipales y apoya el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas y garantizar el establecimiento y la operación de la unidad de gestión de proyectos con financiamiento externo reembolsable o no reembolsable.

En el año 2005, cuando Rumanía empezó el proceso de adhesión, el Ministerio de Administración e Interior desarrolló sus actividades en base al Programa de Gobernanza para el período 2005-2008, la Estrategia actualizada para la reforma institucional del Ministerio para 2005-2006 y al Plan de Acción Prioritaria para la integración europea, teniendo como objetivo principal fortalecer la capacidad institucional de sus estructuras en la perspectiva de integración de Rumanía en la Unión Europea.

De acuerdo con los requisitos del proceso de integración europea, el Ministerio estableció las siguientes prioridades para 2005: el cumplimiento de las condiciones y los plazos, objetivos y compromisos específicos en el marco del capítulo 24 del acervo

comunitario- Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior; la reforma institucional del Ministerio y sus estructuras subordinadas para asegurar la compatibilidad con las instituciones similares de los países de la Unión Europea; el aumento de la capacidad administrativa y el fortalecimiento de las estructuras de la administración pública; la creación de un sistema eficaz para prevenir y combatir la corrupción y el desarrollo de la capacidad institucional para formular políticas públicas coherentes en las áreas de su responsabilidad y garantizar la coherencia con las normas y políticas de otras estructuras del Gobierno.

Con el fin de cumplir con los compromisos asumidos por Rumanía en el proceso de adhesión a la Unión Europea, el Ministerio de Administración e Interior, durante el año 2005, llevó a cabo una amplia reconstrucción y modernización institucional en las siguientes coordenadas: el establecimiento y puesta en funcionamiento de las nuevas estructuras compatibles con las normas de la UE; la adopción y aplicación de nuevas herramientas y métodos modernos de gestión en diversas áreas; la ejecución de los programas prioritarios del Gobierno; la creación del marco institucional para el desarrollo de la descentralización administrativa y financiera y el desarrollo de actos jurídicos en conformidad con las normas de la UE y el acervo comunitario.<sup>585</sup>

Durante este tiempo, hemos notado que se disparó el número de empleados, llegando a 1200. Para coordinar la rama de la administración pública, el Ministro de Administración e Interior estuvo asistido por:

-un *Secretario de Estado* (para la reforma de la administración pública), responsable de:

-la Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública

-la Unidad de Políticas Públicas

-la Dirección para el Desarrollo de la Capacidad Administrativa

---

<sup>585</sup> Según el Informe del Ministerio sobre las actividades correspondientes al año 2005, disponible en: <http://www.mai.gov.ro/Documente/Bilant%20MAI/BILANT%20MAI%202005.pdf>, consultada el 20 de abril de 2013.

-la Dirección para Políticas Fiscales.

-un *Secretario de Estado* (para las relaciones con las instituciones del prefecto) responsable de:

-la Dirección General para las Relaciones con el Prefecto

-la Dirección para los Servicios Públicos Desconcentrados

-un *Secretario de Estado* (para autoridades locales) responsable de:

-la Dirección General para las Relaciones con las Autoridades Locales

-la Dirección General para Interés Público

-la Dirección Inversiones y Desarrollo Local

-un *Secretario de Estado* (para las relaciones con el Parlamento) responsable de:

-la Dirección General de Asuntos Europeos y Relaciones Externas

A partir de abril de 2007, después de la reorganización gubernamental, se creó el **Ministerio de Interior y Reforma Administrativa (MIRA)**, teniendo como tareas principales<sup>586</sup> en la administración pública: supervisar la aplicación de las disposiciones de las estrategias y los programas de reforma y reestructuración de la administración pública central y local; monitorear la cooperación de las estructuras descentralizadas de la administración central; garantizar una aplicación uniforme de los principios de autonomía local y descentralización; apoyar las inversiones locales en infraestructura; desarrollar, junto con otros ministerios, las propuestas para mejorar la organización administrativo-territorial de Rumanía, tomando las medidas adecuadas para su consulta por referéndum a los actores locales; asegurar la colaboración con las autoridades gubernamentales locales, para mejorar el marco jurídico e institucional y la prestación de asistencia técnica para acceder a los fondos de la UE y aprobar y supervisar los

---

<sup>586</sup> Según la Decisión del Gobierno, 30 de 25 de abril de 2007, artículo 3.

acuerdos de cooperación entre las autoridades públicas locales con otras autoridades europeas.

El Ministerio del Interior y de Reforma Administrativa estuvo compuesto por el Aparato Central, que consiste en direcciones generales, direcciones y oficinas y estructuras subordinadas (instituciones, agencias, autoridades). El Aparato Central del ministerio estaba compuesto por 23 direcciones especializadas, con responsabilidades definidas por la prioridad de la operación. Bajo la coordinación directa del Ministro de Interior y Reforma Administrativa se encontraban las siguientes estructuras especializadas de control: el Departamento de Control del Ministro, la Dirección de Asuntos Jurídicos, la Dirección General Anticorrupción, la Dirección General de Auditoría Interna, la Dirección General de Información y Protección Interna, la Unidad de Políticas Públicas y la Oficina del Portavoz.

En el mismo año 2008, el número de empleados aumentó hasta 3638. En dependencia directa del Ministro operó el Secretario General del Ministerio de Interior y de Reforma Administrativa, responsable de la actividad interna de la institución y cinco Secretarios de Estado. Para coordinar la rama de la administración pública, el Ministro de Interior y Reforma Administrativa contó con la ayuda de cuatro Secretarios de Estado:

-*un Secretario de Estado* (para la reforma de la administración pública), responsable de:

-la Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública

-la Dirección para el Desarrollo de la Capacidad Administrativa

-la Dirección para Políticas Fiscales.

-*un Secretario de Estado* (para las relaciones con las instituciones del prefecto) responsable de:

-la Dirección General para las Relaciones con el Prefecto

-la Dirección para los Servicios Públicos Desconcentrados

-un *Secretario de Estado* (para autoridades locales) responsable de:

-la Dirección General para las Relaciones con las Autoridades Locales

-la Dirección General para Interés Público

-la Dirección Inversiones y Desarrollo Local

-un *Secretario de Estado* (para las relaciones con el Parlamento) responsable de:

-la Dirección General de Asuntos Europeos y Relaciones Externas

En diciembre de 2008, el Gobierno de Boc impuso el nombre anterior de **Ministerio de Administración e Interior**, y por tanto el Ministerio vuelve a tener la estructura mantenida entre los años 2004-2007. Durante los cuatro años de funcionamiento, bajo este nombre, como principal cambio, hemos notado una disminución importante en el número de empleados, bajando de 3638 a 2919 en el año 2009, siguiendo en el año 2010 de 2919 a 1249, para llegar en 2011 a menos de 1000 empleados. La explicación consta en el hecho que durante este tiempo el Ministerio fue dirigido por seis ministros, que a su vez implementaron varios programas de funcionamiento.<sup>587</sup>

En diciembre de 2012, tras las nuevas elecciones parlamentarias, se forman dos ministerios: el Ministerio de Asuntos Internos y el **Ministerio de Desarrollo Regional y de la Administración Pública (MDRAP)**, mediante la reorganización del Ministerio de Administración e Interior y el Ministerio de Desarrollo Regional y Turismo, creado el 23 de diciembre de 2009, que se hará cargo de las actividades en el campo de la administración pública y de sus estructuras, teniendo como principales responsabilidades<sup>588</sup> el desarrollo de programas en el ámbito de la gobernanza y la administración pública las estrategias de reforma y la reforma institucional de los ministerios y otras autoridades de la administración pública central y local; el

---

<sup>587</sup> La información proporcionada en esta sección se deriva de la entrevista personal (3), (4), (5), (7), (8), (14), (15), con funcionarios de las instituciones públicas rumanas durante el mes de abril de 2011.

<sup>588</sup> Según la Decisión del Gobierno 1/2013, publicada en el Boletín Oficial 14 de 2013.



cumplimiento de las obligaciones de Rumanía como estado miembro de la Unión Europea y la participación en los actos normativos y legislativos comunitarios en sus esferas de competencia; la supervisión del cumplimiento del régimen general de la autonomía local y el principio de la descentralización de los servicios públicos; la coordinación de la reforma de la administración pública central y local, la descentralización, la regionalización y reorganización administrativa-territorial del país; el fortalecimiento de la autonomía local de las comunidades locales a través de la promoción de medidas para aumentar la capacidad administrativa y financiera y la eficiencia de los servicios públicos prestados a los ciudadanos; la reducción de la burocracia, de los gastos de funcionamiento del sistema de administración pública y ampliar el acceso de los ciudadanos a la información pública a nivel nacional y local y el desarrollo del marco institucional y jurídico para la creación y el fortalecimiento de las regiones administrativas-territoriales.

El Ministerio cuenta con un número de puestos de 772. El Ministro de Desarrollo Regional y Administración Pública es asistido en su labor por tres Secretarios de Estado, nombrados por decisión del Primer Ministro y el Secretario General Adjunto y dos Secretarios Generales. Las atribuciones de las direcciones, servicios y oficinas del Ministerio de Desarrollo Regional y Administración Pública se establecerán por reglamento interno de organización y funcionamiento, aprobado por el Ministro de Desarrollo Regional y Administración Pública. Para coordinar la rama de la administración pública, el Ministro cuenta con:

*-un Secretario General responsable de:*

- la Dirección General de la administración pública, que tiene subordinadas:
  - la Dirección para la Descentralización de la Administración Pública
  - la Dirección para la Reforma de la Administración Pública
  - la Dirección para Políticas Fiscales.
- la Dirección General de Programas Europeos

-la Dirección para el Desarrollo de la Capacidad Administrativa

-la Dirección de Asuntos Europeos.

### 1.3.2. El Ministerio de Integración Europea

El Ministerio de Integración Europea (MIE) fue constituido en enero de 2001, durante el Gobierno de Adrian Nastase y funcionó hasta la adhesión de Rumanía a la Unión Europea, ya que fue disuelto el 4 de abril de 2007. Su sucesor fue el Departamento de Asuntos Europeos (2007-2011). El 20 de septiembre de 2011, se convirtió en Ministerio de Asuntos Europeos (MAEur) encabezado por el ministro Leonard Orban, hasta el mes de diciembre de 2012, cuando fue sustituido por Eugen Orlando Teodorovici, responsable de la gestión de los fondos europeos.

Durante los años de funcionamiento, el Ministerio fue dirigido por cinco ministros de la integración europea, tal como sigue:

1 de enero de 2001 – 20 de octubre de 2003	Hildegard Carola Puwak
20 de octubre de 2003-27 de noviembre de 2003	Vasile Puscas
27 de noviembre de 2003- 28 de diciembre de 2004	Alexandru Farcas
29 de diciembre de 2004- 22 de agosto de 2005	Ene Dinga
22 de agosto de 2005- 4 de abril de 2007	Anca Daniela Boagiu

Fuente: Elaboración propia.

Responsable de la preparación de Rumanía para la adhesión a la Unión Europea, para garantizar la coherencia necesaria para coordinar el proceso de integración en todos

los ámbitos, el Ministerio de Integración Europea tuvo como funciones principales<sup>589</sup> la coordinación de las relaciones de los ministerios y demás organismos de las instituciones de la administración pública con las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros; el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo europeo; la dirección de las delegaciones nacionales para negociar la adhesión a la Unión Europea y la coordinación de las actividades del Instituto Europeo de Rumanía.

Para llevar a cabo la coordinación de la preparación para la adhesión a la Unión Europea, el Ministerio tuvo que cumplir las siguientes tareas específicas:<sup>590</sup> desarrollar, junto con los ministerios y otros órganos de la administración pública, las propuestas políticas de la administración pública central y local sobre la integración europea de Rumanía; la colaboración con el Ministerio de Desarrollo para la elaboración del Programa Nacional de adhesión de Rumanía a la Unión Europea, y otros programas destinados a la preparación para la adhesión; la presentación, en relación con las instituciones de la UE, del Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural y el Programa Nacional de Desarrollo; aprobar los acuerdos, convenios y otros acuerdos internacionales celebrados por los ministerios y otros organismos de la administración pública central y local y de la Unión Europea, los Estados miembros y los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea; aprobar las propuestas de estrategias sectoriales para preparar la adhesión del país a la UE y coordinar la preparación de los informes de adhesión de Rumanía a la UE.

Para seguir impulsando acciones de formación más eficientes de adhesión a la UE, especialmente importante es el cambio de estructura y competencias del Comité Interministerial para la Integración Europea, cuyo presidente es el Ministro de Integración y está integrado por los secretarios de Estado para la integración europea y líderes de otras instituciones con atribuciones en la materia. El Comité Interministerial coordina el análisis de los documentos elaborados por las instituciones responsables de

---

<sup>589</sup> Programa nacional de adhesión a la Unión Europea, Vol. 1, junio 2001, pág: 15.

<sup>590</sup> Decisión 14 del 4 de enero de 2001 (Decisión 14/2001) sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Integración Europea Publicada en el Boletín Oficial 16 de 10 de enero de 2001, artículo 2.

la adhesión a la UE y analiza y resuelve los problemas encontrados en la ejecución de la preparación de la adhesión a la UE.<sup>591</sup>

En el marco de la preparación institucional para la adhesión de Rumanía, mediante la nueva etapa abierta durante el Consejo Europeo de Helsinki, y en conformidad con los objetivos establecidos por el programa de gobernanza, es de gran importancia la creación de estructuras de técnicas. En este sentido, se adoptó en el mes de marzo de 2001, la creación de la Delegación nacional para negociar la adhesión a la UE<sup>592</sup>, bajo la dirección del principal negociador, Ministro delegado para adhesión a la UE. La introducción de la Delegación marcó un nuevo enfoque de la preparación de los documentos de posición, basado en: consultas técnicas con la Comisión Europea en todas las etapas del proceso de negociación; reuniones de consulta extensa con el Comité de Integración Europea y las comisiones especializadas del Parlamento; consultas internas en el Consejo Económico y Social; diálogo a nivel técnico con representantes de los partidos políticos; consultas periódicas con los principales negociadores y los equipos de negociación de los países candidatos y un amplio diálogo con los Estados miembros sobre las negociaciones de adhesión.<sup>593</sup>

La creación del Ministerio de Integración Europea es percibida como el resultado de las transformaciones que conlleva el proceso de europeización a nivel institucional. Según Jora:

“On a more favorable note, the institutional management of the accession negotiations brought a change in the way the “Europeanization” has been perceived in Romania. The authorities finally understood that the EU accession process largely represents the management of domestic transformation and not a sophisticated diplomatic exercise with Brussels. Consequently, the management of negotiations was

---

<sup>591</sup> Programa nacional de adhesión a la Unión Europea, vol.1, junio 2001, pág: 16.

<sup>592</sup> Según la Decisión del Gobierno No. 273 de 22 de febrero de 2001 sobre la coordinación, preparación y organización de las negociaciones de adhesión de Rumanía a la Unión Europea.

<sup>593</sup> Programa nacional de adhesión a la Unión Europea, vol.1, junio 2001, pág: 19.

passed from the Ministry of Foreign Affairs to the newly created Ministry of European Integration which coordinates the work of the state secretariats for European integration established at the level of each sectoral ministry. Besides the fundamental “home work”, diplomacy, especially the political deals struck at bilateral level with key Member States, had its own role in pushing forward and speeding the negotiation process, but only after a “critical mass” of reforms has been undertaken.”<sup>594</sup>

El Ministro contó con el trabajo del Ministro delegado para la adhesión a la UE, conocido como el principal negociador para la adhesión a la UE, siendo el jefe de la delegación nacional ante la Unión Europea. Durante los primeros dos años de funcionamiento, el número máximo de puestos del Ministerio fue de 100. Bajo la dirección del mismo Ministro de Integración Europea, Hildegard Carola Puwak, el número aumentó a 130 en el mes de enero de 2003, llegando finalmente a 630 en el mes de julio del mismo año. La explicación consta en el hecho que a finales de 2002, el Consejo Europeo de Copenhague confirmó el apoyo para el objetivo de adhesión de Rumanía a la UE en 2007 y la Comisión Europea publicó los planes de trabajo para Rumanía. En junio de 2003, durante el Consejo Europeo de Salónica se confirmó el apoyo para el cierre de negociaciones de adhesión de Rumania en 2004. Teniendo este apoyo por parte de la UE, Rumanía necesitaba cumplir cuanto antes con las exigencias europeas y por esta misma razón, necesitaba más empleados para llevar a cabo sus objetivos.

El Ministerio de Integración Europea y el Ministro-delegado principal negociador para la adhesión a la UE, estuvieron asistidos por cuatro secretarios de Estado nombrados por decisión del Primer Ministro y el Secretario General del Ministerio de Integración Europea:

*-un Secretario de Estado responsable de:*

- la Dirección de Análisis estratégico, Evaluación y Síntesis
- la Dirección Negociaciones
- la Dirección de Cooperación y Comunicación europea con los Estados miembros y candidatos

---

<sup>594</sup> Jora, S., *Op. cit.*, pág: 29.

-un *Secretario de Estado* responsable de:

- la Dirección de Coordinación de Programas de Desarrollo
- la Dirección de Coordinación y Monitoreo de asistencia para adhesión
- la Dirección de Evaluación y Preparación para adhesión y Cooperación interministerial

-un *Secretario de Estado* responsable de:

- la Dirección Mercado Interno
- la Dirección Cohesión económica, social, Justicia y Asuntos internos
- la Dirección Información, Educación y Comunicación

- un *Secretario general* responsable de:

- la Dirección Logística y Administración
- la Dirección Relaciones externas y Protocolo

-un *Secretario de Estado* responsable de:

- la Dirección Recursos humanos y Contencioso
- la Dirección Comunicaciones
- la Dirección Económico-financiera

Después de la reorganización del ministerio del año 2004<sup>595</sup>, el Ministro de Integración Europea y el Ministro Delegado, Jefe negociador para la adhesión a la UE, contaron en su trabajo con la asistencia de dos Secretarios de Estado, o por un negociador adjunto con rango de subsecretario de Estado, nombrados por decisión del Primer Ministro y el Secretario General y el Vicesecretario General. El número máximo de puestos disminuyó a 303. Según la nueva estructura, el Aparato Central del Ministerio se compone de 15 direcciones especializadas y 5 departamentos. La nueva

---

<sup>595</sup> La decisión 402 de 23 de marzo de 2004 (decisión 402/2004) sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Integración Europea.

estructura orgánica del Ministerio de Integración Europea se proporciona a continuación:

-*el Negociador Adjunto* responsable de:

- la Dirección Negociaciones Mercado Interno
- la Dirección Negociaciones Políticas Comunitarias

- *un Secretario de Estado* responsable de:

- la Dirección Evaluación Adhesión a la UE
- la Dirección Armonización Legislativa con el Acervo Comunitario
- el Departamento Legislación Comunitaria

- *el Vicesecretario General* responsable de:

- la Dirección Recursos Humanos
- la Dirección Finanzas
- la Dirección Pagos Programas
- el Departamento Jurídico
- la Dirección Tecnología de la Información
- el Departamento Consejeros Integración Europea
- la Dirección Comunicación Pública

-*un Secretario de Estado* responsable de:

- la Dirección General Desarrollo Regional
- la Dirección Cooperación Transfronteriza
- la Dirección Asistencia Técnica
- la Dirección Políticas Regionales
- la Dirección Implementación Programas
- la Dirección Monitoreo
- el Departamento Control Financiero
- el Departamento Control Técnico

## **El Departamento de Asuntos Europeos (2007-2011)**

Después de la entrada en la Unión Europea, el Gobierno decidió la disolución del Ministerio, por „haber cumplido el objetivo” de integración europea, aunque muchos políticos y analistas han criticado esta decisión por la simple razón que el país solo consiguió la adhesión, pero mucho quedaba y aun queda, para la integración. Como señalaron Neesham, Profiroiu y Coghill,

“Aunque, la adhesión oficial a la UE se ha producido, la integración de Rumanía a la UE en las estructuras europeas desde el punto de vista institucional, social y económico aun está lejos de ser completa”<sup>596</sup>.

Pero, ante esta situación y teniendo en cuenta que a partir de la fecha de adhesión, Rumanía participará en la toma de decisiones de la Unión Europea, y se necesitaba una estructura para coordinar el proceso de preparación de la posición nacional en los asuntos europeos y asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del estatuto de miembro de la Unión Europea, el Gobierno de Rumanía aprobó la creación del Departamento de Asuntos Europeos<sup>597</sup>, mediante la fusión de la Secretaría General de Asuntos Europeos y el Ministerio de Integración Europea.

Beneficiado con un esquema de 115 puestos, el Departamento estaba compuesto por la Dirección de las coordinadas de Rumanía (30 puestos), la Dirección de la legislación europea y la armonización legislativa (19 puestos) y la Dirección de coordinación de la estrategia posterior de la adhesión a la UE (17 puestos). También disponía de un departamento de comunicación y relaciones públicas (5 puestos), junto con otros departamentos de adquisiciones, auditoría interna, legal, económica, recursos humanos, relaciones con el Parlamento y servicio SOLVIT.

---

<sup>596</sup> Neesham C., Profiroiu A. and Coghill, K. (2007), “Viitorul unei Uniuni Europene extinse. O perspectiva strategica asupra integrarii Romaniei”, *Revista Administratie si Management Public*, No: 9.

<sup>597</sup> Según la Ordenanza de Emergencia 133, de 21 de diciembre de 2006, para la creación, organización y funcionamiento del Departamento de Asuntos Europeos.



El Departamento de Asuntos Europeos se constituyó como una estructura jurídica dentro del aparato de trabajo del Gobierno, subordinado al Primer Ministro, encargado de la coordinación nacional de asuntos de la UE. Junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores coordinaba la gestión de todos los asuntos europeos. El Departamento de Asuntos Europeos se dedicó principalmente a la coordinación de la formulación de políticas y estrategias en los asuntos europeos, incluida la preparación de la posición coherente y consistente de Rumania en las estructuras de la UE.

El Departamento de Asuntos Europeos tuvo como funciones principales<sup>598</sup>: coordinar y vigilar el cumplimiento de obligaciones en conformidad con el Tratado de adhesión a la Unión Europea; llevar a cabo una coordinación interministerial para elaborar la posición de Rumania en los asuntos europeos; coordinar con el Ministerio de Asuntos Exteriores, la redacción necesaria para asistir a las reuniones del Consejo Europeo; garantizar la coordinación interministerial para incorporar las directivas de la UE; coordinar la evaluación de la compatibilidad de la legislación nacional con las normas comunitarias y facilitar información al Parlamento de Rumanía, a las autoridades centrales, locales y a las estructuras asociativas de los entes locales y regionales sobre la actividad legislativa de la Unión Europea. El Departamento estuvo operativo hasta el 20 de septiembre de 2011 cuando se convirtió en el Ministerio de Asuntos Europeos (MAEur).

**El Ministerio de Asuntos Europeos (MAEur)**, responsable de la coordinación y gestión de los fondos europeos y de los asuntos europeos, coopera con las instituciones involucradas en la contratación pública para garantizar un marco adecuado para llevar a cabo los procedimientos de contratación pública realizados en el marco de los proyectos financiados con los instrumentos estructurales.

MAEur coopera con la autoridad de auditoría para asegurar el cumplimiento continuo de gestión y sistemas de control específicos de los programas operativos financiados con cargo a los instrumentos estructurales. También MAEur coopera con la certificación y pago de establecer y aplicar las medidas necesarias para lograr una

---

<sup>598</sup> Artículo 3 de OE.133/2006.

gestión financiera eficaz y racional de los programas operativos financiados con fondos de los instrumentos estructurales.

MAEur representa el punto de contacto nacional para el Mecanismo Financiero del Espacio Económico Europeo para el período 2004-2009 y para 2009-2014, y para el Programa de Cooperación Noruego para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible para el mismo período. MAEur examina y aprueba las posiciones de Rumania en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y los grupos de trabajo del Consejo.

MAEur aprueba los proyectos de ley destinados a garantizar la transposición de la legislación marco de la Unión Europea o de relevancia europea y al mismo tiempo, examina las propuestas legislativas en términos de compatibilidad con la normativa de la UE. MAEur representará el país a la Corte de Justicia de la Unión Europea y otras instituciones de la Unión Europea y en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

MAEur es el coordinador nacional del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), el coordinador del área de servicio legal y el coordinador nacional de proyectos de twinning. MAEur coordina el Programa Nacional de Reforma, instrumento de aplicación de la estrategia "Europa 2020", que representa: "la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para la próxima década, cuya finalidad no es solo superar la crisis que continúa azotando a muchas de nuestras economías, sino también subsanar los defectos de nuestro modelo de crecimiento y crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto, más inteligente, sostenible e integrador.

Para ello ha fijado cinco objetivos clave que la UE debe alcanzar al final de la década en los ámbitos de empleo, educación, investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, y cambio climático y energía. La estrategia incluye además siete "iniciativas emblemáticas" que constituyen un marco en el que la UE y las administraciones nacionales pueden aunar esfuerzos y reforzarse mutuamente en áreas relacionadas con las prioridades de Europa 2020, como la innovación, la economía digital, el empleo, la juventud, la política industrial, la pobreza y el uso eficiente de los recursos. Europa 2020 solo será un éxito si la UE y las administraciones nacionales le

dedican un esfuerzo decidido y bien enfocado. La UE está tomando decisiones fundamentales para completar el mercado único de los servicios, la energía y los productos digitales y para invertir en enlaces transfronterizos esenciales. Las administraciones nacionales deben eliminar muchos obstáculos a la competencia y la creación de empleo. Pero solo se lograrán los efectos deseados en el crecimiento y el empleo si se aúnan y coordinan los esfuerzos a ambos niveles.”<sup>599</sup>

El Ministerio también es el responsable de las estrategias de coordinación de los asuntos europeos, la coordinación de la transposición del acervo comunitario, la coordinación interministerial para elaborar la posición de Rumanía en asuntos europeos y la coordinación de Rumanía en los procedimientos pre-contenciosos y contenciosos a nivel comunitario.

El Aparato Central del Ministerio se compone de 4 direcciones generales y 15 direcciones y oficinas especializadas. El número máximo de puestos es de 255. El Ministro de Asuntos Europeos cuenta con la asistencia de un Secretario General, un Secretario de Estado, que coordinará las tareas llevadas a cabo por el Departamento de Políticas Europeas, un Secretario de Estado responsable de la ACIS (la Autoridad para la Coordinación de Instrumentos Estructurales) y el Agente del Gobierno encargado de representar a Rumanía en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de la Unión Europea y otras instituciones europeas, tal como sigue:

-un *Secretario de Estado* responsable de:

-la Dirección General Coordinación Instrumentos Estructurales:

-la Dirección de Análisis y Programación

-la Dirección de Monitoreo

-la Dirección de Asistencia Técnica

-la Dirección de Coordinación del Sistema

---

<sup>599</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_es.htm), consultada el 4 de abril de 2013.

-la Unidad Central de Evaluación

-la Dirección Asistencia Espacio Económico Europeo

-un *Secretario General* responsable de:

-el Servicio de Adquisiciones públicas

-la Oficina de Recursos Humanos

-la Oficina de Finanzas-Contabilidad

-el Departamento Jurídico

-el Departamento IT

-un *Secretario de Estado* responsable de:

-el Departamento de Políticas Europeas:

-la Dirección Coordinación Mercado Interno

-la Dirección Coordinación Políticas e Instituciones Europeas

-la Dirección Estrategias UE y Monitoreo Post-adhesión

-el Servicio Comunicaciones y Relaciones Públicas

-el Servicio de Relaciones con el Parlamento Europeo y los Estados miembros

-el Servicio contencioso UE

-la Dirección Derecho Europeo y Armonización Legislativa

-un *Agente Gubernamental* responsable de:

-el Servicio contencioso UE

-la Dirección Derecho Europeo y Armonización Legislativa

A partir de diciembre de 2012, después de las elecciones parlamentarias, el Ministerio de Asuntos Europeos se convierte en **Ministerio de Fondos Europeos**, que establecerá su estructura y funciones a principios de 2013. La creación de un nuevo Ministerio de Fondos Europeos se debe a la escasa captación de fondos europeos, criticada también por el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, que pidió a Rumanía que tome las medidas necesarias para mejorar la absorción.<sup>600</sup> La crítica no es sorprendente, teniendo en cuenta que cinco años después de la integración en la Unión Europea, el porcentaje de absorción de los fondos europeos hasta el 31 de diciembre de 2012 es ínfimo, solo 11,47 %. La Situación a 31 de diciembre de 2012, según datos oficiales emitidos por el Ministerio de Asuntos Europeos, es la siguiente:

<b>Programa Operacional</b>	<b>Fondos UE 2007-2012</b>	<b>Proyectos Presentados</b>	<b>Proyectos Aprobados</b>	<b>Pagos Interm. CE</b>	
	Mil.(euro)	Numero	Numero	Mil.(euro)	%
<b>POS Transporte</b>	4.565	154	93	295	6,46
<b>POS Medio Ambiente</b>	4.512	634	363	464	10,30
<b>POS Regional</b>	3.726	8.221	3.690	920	24,70
<b>POS Desarrollo Recursos Humanos</b>	3.476	10.375	3.016	268	7,73
<b>POS Aumento Competitividad Económica</b>	2.554	15.184	3.664	172	6,77

<sup>600</sup> Según Agencia de Prensa Mediafax, 17 de septiembre de 2012.

<b>PO Desarrollo Capacidad Administrativa</b>	208	1.371	420	51	24,63
<b>PO Asistencia Técnica</b>	170	130	114	31	18,23
<b>Total</b>	<b>19.213</b>	<b>36.069</b>	<b>11.360</b>	<b>2.204</b>	<b>11,47</b>

Fuente: Ministerio de Asuntos Europeos, 31 de diciembre de 2012.

Segun el ex-negociador principal con la Union Europea, Vasile Puscas, el establecimiento de un Ministerio de los fondos europeos, es una excusa y la intención de establecer un Ministerio de fondos europeos no es una solución para una absorción más eficiente de los fondos de la UE.

"Obviamente se necesita una transformación del sistema y no sólo secuencial. Lo que sugiere el primer ministro Victor Ponta parece ser más bien una excusa por lo que no se hizo y un cambio que no parece ser una solución (...) El problema es el sistema. Haciendo un Ministro de los Fondos Europeos sustituyendo el Ministro de Asuntos Europeos. ¿Qué fallos tuvo el ultimo? (...) La Autoridad central para Instrumentos Estructurales se encuentra en el Ministerio de Asuntos Europeos y no en otra parte. Esperamos una solución real (...) Si se encuentra incapacidad administrativa, fraude, abusos, burocracia en la fórmula actual, con el Ministerio de Asuntos Europeos, podemos esperar encontrar los mismos problemas o más grandes, en el caso de constituir un Ministerio de Fondos Europeos".<sup>601</sup>

### **1.3.3. El análisis comparativo –el Ministerio de la Administración Pública y el Ministerio de la Integración Europea**

Dado que la estructura de estos dos ministerios ha cambiado con el tiempo, el análisis implica la presentación en un marco evolutivo. Tras el análisis de la misión y los objetivos de los dos ministerios, observamos cambios de nombre, de objetivos, de misión y de estructura. Antes del 1 de enero de 2007, en la estructura de los ministerios

<sup>601</sup> Declaración hecha por Vasile Puscas para Mediafax, 18 de septiembre de 2012.

habían departamentos (direcciones) creados específicamente para la integración europea. Como una debilidad, observamos la inestabilidad de estos departamentos. A lo largo del tiempo, los dos ministerios se han reorganizado sin haber completado su misión anterior, siendo en gran parte causado por el factor político.

En la investigación hemos aplicado los modelos de cambio organizacional desarrollados por Vidar W. Rolland y Paul G. Roness<sup>602</sup> en los dos ministerios: creación, evolución y disolución. Los mismos autores, encontraron cinco sub-tipos de procesos de cambio organizacional: a) *la secesión* -implica que la organización existente se mantiene en una escala algo menor, mientras que una o varias organizaciones nuevas se constituyen sobre la base de la organización existente; b) *la división* -implica que la organización existente acaba su actividad, mientras que dos o más nuevas organizaciones se constituyen sobre la base de la actual organización; c) *la absorción* -implica que una organización existente se mantiene en una escala algo mayor, mientras que una o más organizaciones existentes acaban su actividad y empiezan a formar parte de la organización existente; d) *la fusión* - implica que dos o más organizaciones acaban sus actividades, mientras que una nueva organización se constituye sobre la base de las demás organizaciones y e) *la reorganización compleja* - las estructuras formales de dos o más organizaciones existentes han acabado por completo la actividad y fueron reemplazadas con dos o más nuevas organizaciones. Esto implica que es muy difícil de identificar las unidades que entran en un proceso de reorganización después de que el proceso se haya completado, a pesar que las tareas y funciones de la organización nueva son las mismas que antes del cambio. Las tareas, funciones, recursos y personal continúan, pero se mezclan en una nueva estructura formal, por lo general con nuevos nombres.

En la aplicación de estos modelos se realizó un análisis comparativo de la dinámica de los ministerios de Rumanía entre 2001-2012. En este estudio hemos sometido a la atención los tres hechos importantes en una organización pública

---

<sup>602</sup> Roland, V. W. and Roness, P.G. (2009). "Mapping Organizational Change in the State: Challenges and Classifications", UCD Dublin, *Geary Institute, Discussion Paper Series*, pág: 14.

existente: la creación, la evolución y la disolución, buscando un cambio equivalente en los cinco tipos de procesos de cambio organizacional.

Ambos ministerios son órganos de la administración pública central. Los factores externos que han impuesto los cambios frecuentes en las estructuras analizadas fueron institucionales (la adhesión y la integración de la UE de Rumanía) y políticos (cambios frecuentes del Gobierno).

En ambos ministerios, el cambio no se ha producido mediante la sustitución por nuevas reglas, al contrario, las nuevas reglas se han añadido a las ya existentes. Mediante las reorganizaciones producidas, los actores han redirigido las instituciones hacia nuevos objetivos, cambiando los campos de actividad y el nombre de los ministerios. La adhesión a la UE ha contribuido a cambiar la estructura organizacional de las instituciones públicas mediante la creación de nuevos departamentos en los ministerios con el fin de cumplir con las demandas de la UE. Por último, una vez cumplido ese objetivo, los departamentos fueron disueltos.

En cuanto a los modelos de cambio organizacional, en los ministerios de Rumanía, en el contexto de su evolución se han identificado principalmente las fusiones, las divisiones y las reorganizaciones complejas.

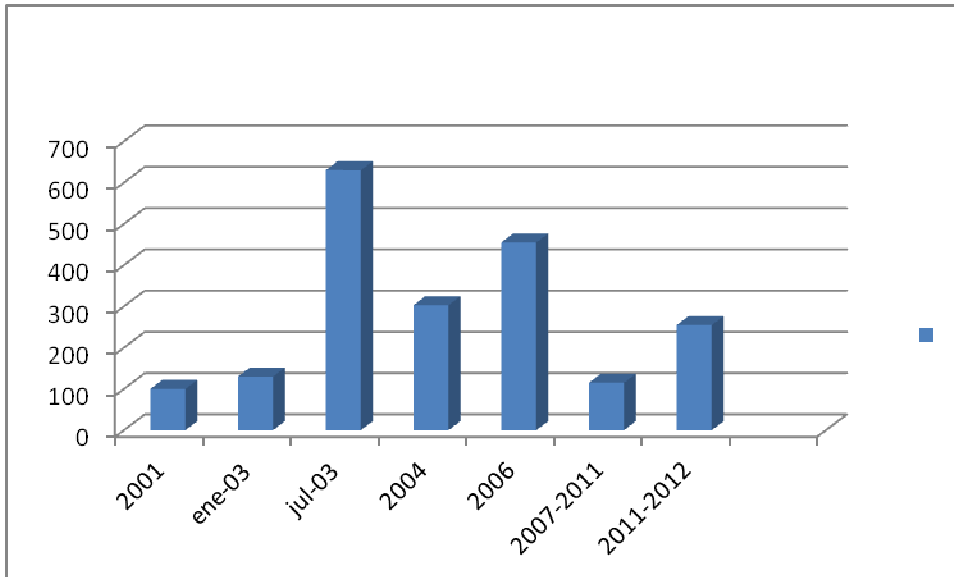
A continuación, podemos observar la evolución del número de empleados de los dos ministerios.

#### **MIE**

2001	100 empleados
01/2003	130 empleados
07/2003	630 empleados
2004	303 empleados
2006	455 empleados
2007	115 empleados
2011	255 empleados

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Integración Europea.



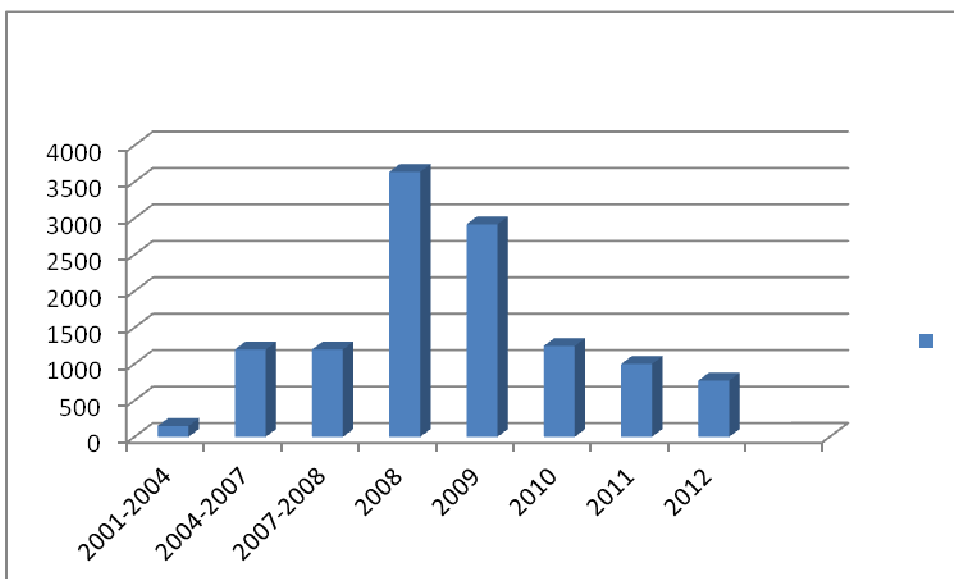


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Integración Europea.

### MAI

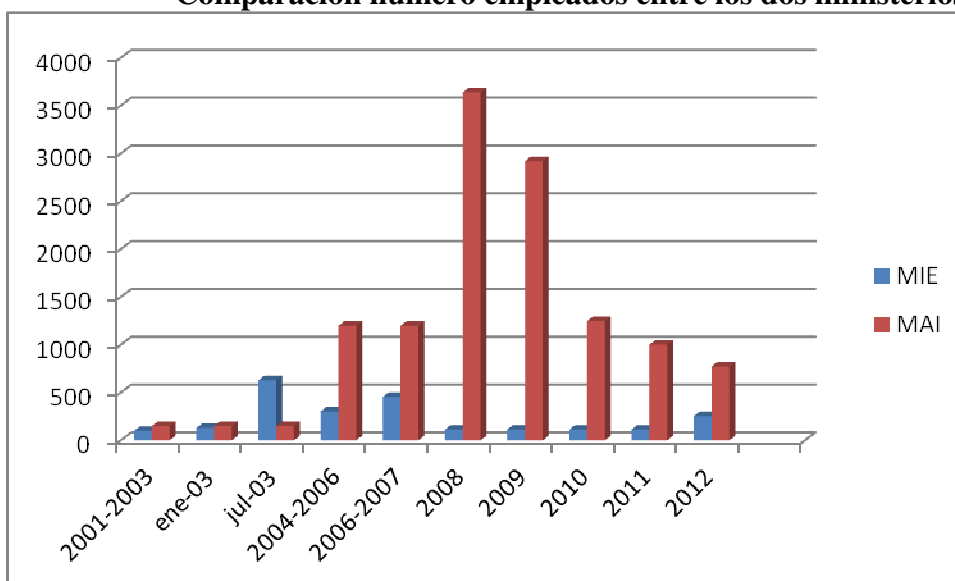
2001-2004	150 empleados
2004-2008	1200 empleados
2008	3638 empleados
2009	2919 empleados
2010	1249 empleados
2011	menos de 1000 empleados
2012	772 empleados

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Administración Pública.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Administración Pública.

### Comparación número empleados entre los dos ministerios



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Integración Europea y Ministerio de Administración Pública.

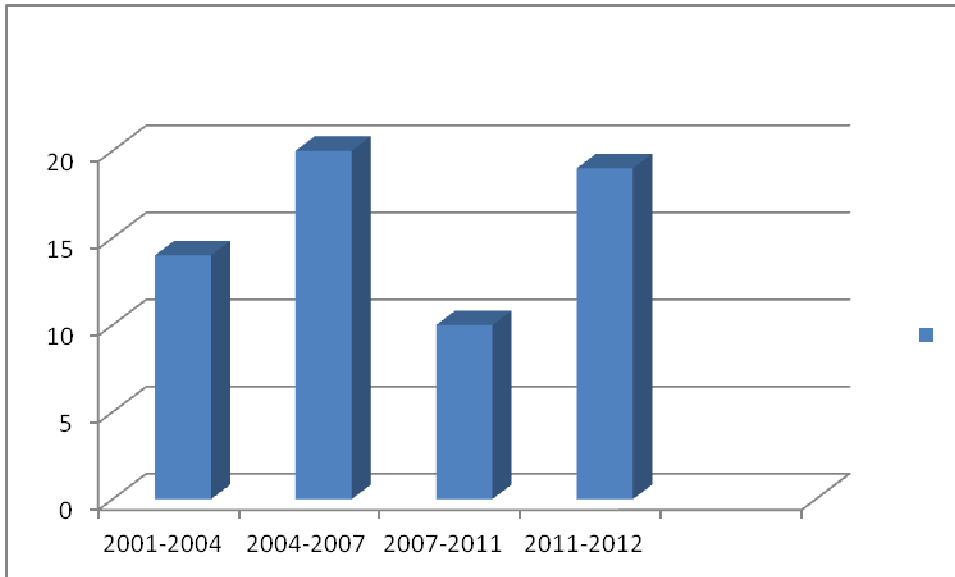
En base a la información proporcionada, podemos observar que ha habido una fluctuación notable en el número de empleados de los dos ministerios, producidas en especial por el cambio continuo de misión y objetivo de la institución, debidos en especial al factor político.

A continuación, podemos observar la evolución del número de direcciones y departamentos en los dos ministerios.

#### MIE

2001-2004	14 direcciones
2004-2007	15 direcciones y 5 departamentos
2007-2011	3 direcciones y 7 departamentos
2011-2012	4 direcciones generales y 15 direcciones y oficinas especializadas

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Integración Europea.

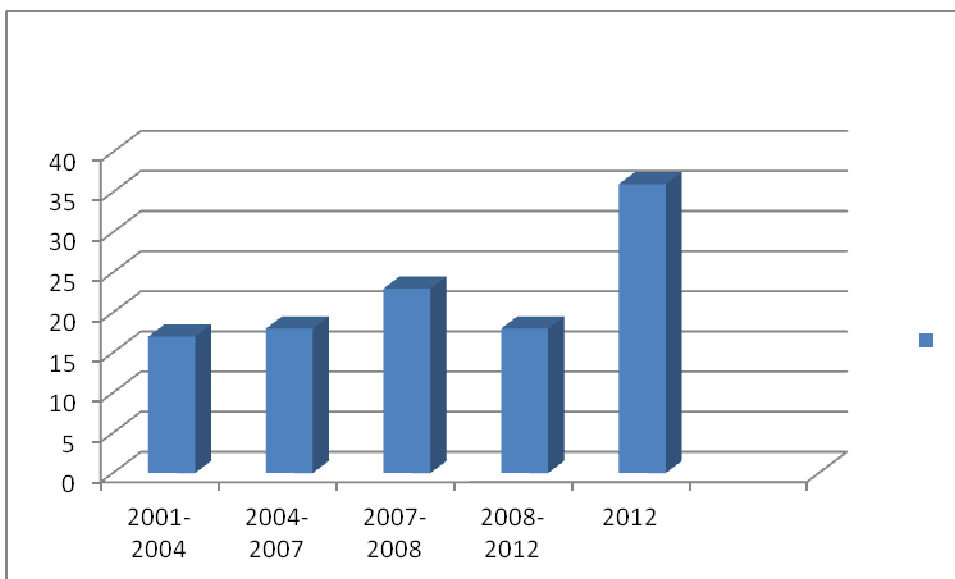


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Integración Europea.

### MAI

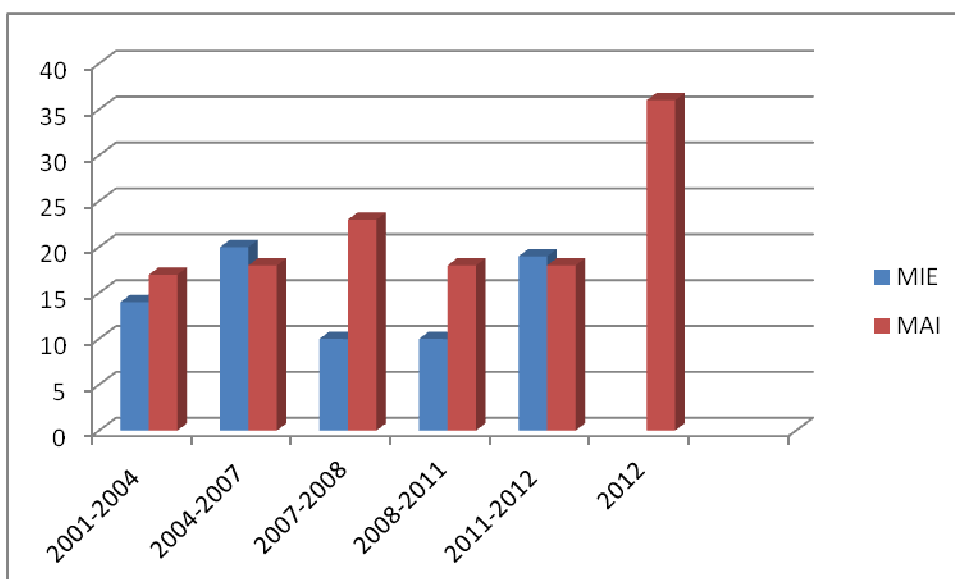
2001-2004	17 direcciones
2004-2007	18 direcciones (10 para la administración pública)
2007-2008	23 direcciones (9 para la administración pública)
2008-2012	18 direcciones (10 para la administración pública)
2012	36 direcciones (7 para la administración pública)

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Administración Pública.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Administración Pública.

### Comparación direcciones entre los dos ministerios



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Integración Europea y Ministerio de Administración Pública.

Si nos referimos al número de departamentos y direcciones de cada ministerio, podemos observar también un cambio continuo, igual que en el número de empleados, siendo el Ministerio de Administración Pública que por un lado, desde 2001 hasta 2012, sufre una disminución notable (de 17 a 7) en las direcciones encargadas de la administración pública rumana, y por otro lado, un aumento en el número de direcciones encargadas con el desarrollo regional. Tal vez, este descenso, así como los frecuentes cambios en el número de empleados, pueden ser unas de las causas de la baja capacidad administrativa del país.

En nuestra opinión, para poder hablar de una administración pública rumana europeizada, es necesaria una estabilidad a nivel ministerial, en cuanto a estructura y número de empleados, así como unos objetivos claros para un largo tiempo. Hasta la fecha, solo hemos observado cambios continuos, tareas y funciones sin finalizar en los dos ministerios.

## 1.4. Conclusión

El proceso de integración europea e implícitamente el proceso de europeización conllevan unas transformaciones institucionales y la creación de nuevas instituciones. En su intento de encontrar un camino para cumplir con las exigencias europeas, desde la caída del comunismo en 1989 hasta finales de 2012, Rumanía conoció varias reestructuraciones gubernamentales, como resultado de las distintas legislaturas.

Tal como hemos visto, algunos ministerios sufrieron muy a menudo cambios tanto en la estructura, jerarquía, número de empleados, atribuciones, objetivos y hasta titulación. Siguiendo el enfoque neo institucionalista histórico, interesado en el estudio de instituciones de larga duración en las que confluyen procesos y factores también de largo plazo, así como en demostrar las formas en que las instituciones son reconstruidas en el tiempo<sup>603</sup>, en este capítulo hemos analizado los dos ministerios responsables de la europeización de la administración pública. Los ministerios que hemos analizado, a día de hoy sufren mayores cambios, y por tanto, no es de extrañar que para llegar a tener una administración pública moderna y europea, aun queda mucho camino. Las reorganizaciones repetidas de los dos ministerios impidieron, sin duda, la reforma de la administración pública. No obstante, tenemos difícil de explicar estas transformaciones, ya que como bien sabemos esta variante del nuevo institucionalismo, tiene capacidad para explicar la estabilidad y la persistencia de las instituciones, pero es menos competente para explicar las causas del cambio institucional. Tal como ha señalado Peters, este enfoque tiene problemas para tratar con el cambio institucional, ya que tiene la tendencia a que las instituciones y las políticas tienden a durar en el tiempo, lo cual insinúa que las normas persisten, no facilitando explicar los procesos de cambio en los diversos ámbitos de la sociedad.<sup>604</sup>

---

<sup>603</sup> Thelen, K. (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.

<sup>604</sup> Peters, B. G. (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa.

Sabiendo que el nuevo institucionalismo histórico concibe al cambio como algo evolutivo, la explicación del cambio se hace a posteriori y no se puede observar cual fue la fuerza que produjo ese cambio.<sup>605</sup> No obstante, podemos ver que en Rumanía todos estos cambios se deben al factor político, sobre todo a las distintas legislaturas que gobernaron el país durante este tiempo. Más exacto, podríamos decir: nuevo Gobierno, nuevo Ministerio.

Tal vez, es demasiado pronto para un análisis sustantivo del impacto de la adhesión de la UE a la estructura institucional y la política de Rumanía. El proceso de adhesión se ha producido, mientras que el proceso de integración no, por la sencilla razón de que la integración apenas está comenzando y será un proceso largo. Los capítulos de negociación han implicado la introducción de nuevas instituciones. El problema es que estas instituciones no se desarrollaron, no tuvieron ninguna relación con la situación real de Rumanía, no respondieron a las necesidades reales del país. Su primer objetivo era hablar “el mismo idioma” con otros Estados miembros. Sin duda, Rumanía de hoy no es la del año 1990. Pero para llegar al momento cuando las instituciones rumanas sean totalmente compatibles con las europeas, aún queda un largo camino.<sup>606</sup>

---

<sup>605</sup> Peters, B. G. (1999), *Institutional Theory in Political Science: The «New Institutionalism»*. Routledge.

<sup>606</sup> Entrevista (16) con la eurodiputada rumana Corina Cretu, Bucarest, 18 de abril de 2011.

## **CONCLUSIONES FINALES**

“For Romania, the accession process to the EU is more than fulfilling a number of criteria and negotiating various chapters of the *acquis*. By joining the EU, we aim at becoming full participants in a model of society and civilisation that makes Europe distinctive in the world. Romanians have always been connected to this model, at least spiritually; they believe, however, that by becoming citizens of an enlarged European Union, they will have a better opportunity to contribute to the development and the enrichment of the heritage of this turmoiled, yet increasingly prosperous continent.

We discuss a lot about strengthening the Union, making its particular institutions more efficient and bringing it closer to its citizens. To a certain extent, these can be regarded as fundamental objectives of the EU. Romania believes that the question of defining the ultimate goal of the Union, which poses certain difficulties and risks for the current debate, coincides more or less with agreeing on the fundamentals or *les raisons d’être* of the European construction from now on.

We believe that as a consequence of the new international context, Europe is called to deliver more at the global level and to assume greater responsibilities in the world. This appears to be the main *raison d’être* of the Union for the next generations. Unlike in the past, in the future, the EU will have to focus to an equal extent on external affairs, be they in the area of security and defence, in that of the economy and trade or in development. This would evolve in synergy with the process of creating the most dynamic and modern economy in the world by the next decade. This implies, of course, a re-united Europe, a Europe whole and free”.<sup>607</sup>

---

<sup>607</sup> Declaración del ex Primer Ministro Adrian Nastase: *The Future European Union: A Romanian Vision*, speech, 26 June 2001, Brussels, Royal Institute for International Relations Headquarters, disponible en: [http://www.gov.ro/the-future-european-union\\_12a36455.html#](http://www.gov.ro/the-future-european-union_12a36455.html#), consultada el 15 de abril de 2013.



La adhesión de Rumanía a la Unión Europea el 1 de enero de 2007 significa por un lado, el cambio más importante que el sistema socio-político rumano ha conocido después de la caída del régimen dictatorial de Ceausescu en 1989 y por otro lado, el fin de la transición post-comunista y el principio de la transición europea. Cuando desapareció la dictadura en 1989, en Rumanía se produjo un cambio inesperado. La clase política no tenía una oposición verdadera. Las personas que llegaron al poder venían de las estructuras comunistas, así que los antiguos activistas se convirtieron en parlamentarios o presidentes de partido. Lo mismo sucedió con los funcionarios públicos, que en gran parte procedían de las estructuras administrativas comunistas.

En comparación con los demás países candidatos de Europa del Este, la integración europea de Rumanía se ha caracterizado por mucha incertidumbre, así como retrasos profundos en el cumplimiento de las condiciones para la entrada en la UE. Siendo un caso difícil, la dinámica de la adhesión de Rumanía a la UE proporciona información sobre los límites de influencia de la UE y revela cómo los factores internos pueden ser decisivos en limitar la influencia externa. Igual que todos los países que salen de los regímenes comunistas, Rumanía enfrentó graves dificultades en la reestructuración de las instituciones de la era socialista. El comunismo dejó atrás una economía colapsada, instituciones ineficientes, una administración pública fuertemente centralizada, y sobre todo, mucha desconfianza.

Finalmente, cabe precisar que durante la etapa postcomunista, la Unión Europea fue un argumento de progreso para Rumanía, de tal modo que llegó a ser percibida como “un *raison d'état*” y “un *raison d'être*”. Consideramos que esta percepción tiene que seguir activa en toda la sociedad rumana. Ya hemos mencionado a lo largo de esta tesis que Rumanía de hoy no es la misma que Rumanía del año 1989. Cabe precisar, que en 1989, cuando las imágenes de la violencia en las calles de Timisoara y Bucarest y las de la ejecución del ex presidente Nicolae Ceausescu y su esposa Elena Ceausescu fueron transmitidas en todo el mundo, era casi imposible de imaginar la entrada del país

en la UE en 2007. Bajo el régimen de Ceausescu, Rumanía experimentó un estilo de dictadura estalinista. Esto significa que después de 1989, Rumanía fue el país menos preparado para una transición democrática y económica. Es obvio que muchas cosas han mejorado, sobre todo para la sociedad civil, pero muchas cosas no han cambiado, se han resistido a las mejoras, sobre todo en las instituciones públicas.

La integración europea de Rumanía, traducida hasta ahora casi exclusivamente en términos de adhesión a la Unión Europea, fue sólo tangencialmente abordada en términos de proceso de cambios domésticos. La integración se ha hecho siempre desde una perspectiva comparativa, se han seguido las tendencias y las distancias entre la realidad socio-económica y política de Rumanía y la deseable desde el punto de vista de la Comisión Europea. El camino recorrido de Rumanía hacia la Unión Europea no ha sido fácil y esto también se debe al pasado comunista, a las herencias comunistas y a los problemas internos experimentados durante la transición desde el anterior régimen dictatorial. Este camino tuvo algunas similitudes con otros países candidatos, pero también diferencias. Como ejemplo, tenemos el Mecanismo de Cooperación y Verificación, que sigue activo a día de hoy.

Esta investigación tenía como objetivo avanzar en el conocimiento sobre la europeización, teniendo como caso de estudio, un país recién incorporado de la Europa del Este: Rumanía. Pretendíamos aportar nuevos elementos a los debates académicos sobre el impacto de la condicionalidad de la UE en las estructuras institucionales nacionales. En este marco, nuestra hipótesis consistía en sostener que el proceso de europeización de Rumanía se ha visto frenado por las inercias institucionales, políticas y culturales domésticas.

Para llevar a cabo este estudio, hemos optado por el institucionalismo histórico, siendo útil por la importancia que otorga a los procesos de adopción de decisiones políticas en su evolución y secuencia históricas. Para el nuevo institucionalismo histórico, la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están asentados en instituciones.

Una vez realizada esta investigación llegamos a la conclusión que en el contexto de la adhesión a la UE, Rumanía tuvo que declarar su determinación para realizar las reformas necesarias para convertirse en un Estado miembro. En este trabajo hemos abordado el tema de la administración pública. Más que un problema local o nacional, la europeización de la administración pública en Rumanía fue y sigue siendo una oportunidad y una amenaza al mismo tiempo, dado que el sistema general requiere cambios en las estructuras institucionales, los procedimientos de contratación, supervisión y evaluación del sistema.

Durante su proceso de adhesión a la Unión Europea, Rumanía estuvo acompañada de una serie de condicionalidades en el ámbito administrativo rumano. Tal vez el país tuvo que hacer frente a demasiadas prioridades y el mayor reto fue el cumplimiento del acervo comunitario. Los mecanismos utilizados por la UE para presionar el país con el fin de cumplir con todos los requerimientos fueron la ayuda financiera, los planes de trabajo y los informes de seguimiento.

La administración pública en Rumanía está influenciada por el entorno político. Del análisis hecho observamos que los cambios en la estructura de los ministerios se basan en factores políticos. La falta de voluntad política, la debilidad de la capacidad administrativa del país, la corrupción generalizada y el deseo de proteger los intereses creados actuaron como una barrera a la introducción de las reformas a nivel nacional. Desafortunadamente, la reforma de este sector representa a día de hoy un tema pendiente, por lo que incluso ahora, la Comisión Europea señala la necesidad de acelerar la reforma de la administración pública.

El problema más complicado de la administración pública rumana sigue siendo, a día de hoy, la corrupción en la administración pública, y por esta misma razón, la Unión Europea mantiene como condicionalidad, la lucha contra la corrupción, mediante la activación del Mecanismo de Cooperación y Verificación. Desde el punto de vista institucional, la lucha contra la corrupción se ha visto obstaculizada por la debilidad institucional, la baja capacidad administrativa y la falta de cooperación interinstitucional.

Ya hemos dicho que el proceso de integración europea y el proceso de europeización conllevan unas transformaciones institucionales y la creación de nuevas instituciones. Tal como hemos visto, Rumanía ha conocido varias reestructuraciones gubernamentales y también ha creado unas instituciones con el fin de cumplir con las exigencias europeas. Aun así, desde la firma del Tratado de Adhesión en 2005, hemos observado una trayectoria descendente en el desarrollo institucional. En el ámbito de la administración pública no se creó ninguna institución en el marco del proceso de integración europea. Más preocupante es el hecho que una vez cumplido el objetivo de adhesión, a partir de 2007, el desarrollo institucional dejó de ser una prioridad y como resultado se puede notar que no se ha creado ninguna institución en el marco del proceso de integración europea, al contrario algunas instituciones cerraron sus actividades. También fueron abolidos los Departamentos de integración europea de los ministerios, así como el Ministerio de Integración Europea, aunque luego cambió de nombre, estructura, funciones y misión.

A lo largo de esta tesis, hemos visto que Rumanía está sufriendo algunas deficiencias para conseguir una plena integración europea, de tal forma que llegó a ser percibida como “una pieza que no encaja” en la Unión Europea. Esta situación también se refleja en el rechazo continuo de la integración de Rumanía en el espacio Schengen. Cabe precisar que Rumanía solicitó en el 2008 el inicio del proceso de evaluación para ver si cumplían los requisitos necesarios para formar parte del espacio Schengen. Sin duda, el retraso se debe por una parte a las deficiencias en la lucha contra la corrupción, y por otra parte a la baja credibilidad del país, mejor dicho señala un fracaso de la clase política rumana. Tras analizar los informes MCV y observar las continuas críticas de la Comisión Europea, el acceso al espacio Schengen, seguramente se producirá cuando el país cumpla con todos los requisitos. Es obvio que no se activará otro mecanismo post-adhesión, solo para no recomendar el aplazamiento.

La última ampliación de la Unión Europea representa la continuación de un largo camino de relaciones con los países de la Europa Central y Oriental, que se inició después de la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989. Actualmente hay seis países esperando a la puerta de la UE. Croacia se encuentra en vía de adhesión, mientras

que Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Serbia y Turquía tienen el estatuto de países candidatos.

“La adhesión de Bulgaria y Rumania demuestra a los países que se encuentran en una fase temprana de los preparativos para la adhesión que el objetivo es alcanzable. También aporta enseñanzas que se están incorporando ahora en la estrategia de preadhesión. Por tanto, está claro que cuestiones como la reforma judicial y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada deben abordarse tempranamente. La Comisión, por ejemplo, está promoviendo una mayor sensibilización respecto a cómo garantizar la independencia, la imparcialidad y la eficacia de los órganos judiciales, y cómo prevenir mejor la corrupción. Además, la Comisión subraya la necesidad de introducir reformas sostenibles en la administración pública. Una función pública responsable y eficaz, basada en criterios de desarrollo de carrera, permite a un país prepararse de forma eficaz a la adhesión, y posteriormente funcionar como un Estado miembro”.<sup>608</sup>

La adhesión de Rumanía y Bulgaria también ha establecido un precedente importante en las condicionalidades europeas que se refiere a las medidas de salvaguardia. Por último, la experiencia de Rumanía tiene lecciones importantes para los candidatos actuales en lo que respecta la preparación para la adhesión y las condiciones para el éxito de la integración. Una administración moderna, eficiente, responsable, profesional, transparente también es indispensable para la gestión del proceso de adhesión a la Unión Europea. La introducción post-adhesión del Mecanismo de Cooperación y Verificación en los dos países representa una situación novedosa en el marco de la integración europea. Analizando el camino de Rumanía hacia la Unión Europea, podemos observar que la condicionalidad post-adhesión puede ser más

---

<sup>608</sup> COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Estrategia de ampliación y principales retos 2006 – 2007, Bruselas, 8.11.2006, COM(2006) 649 final [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/Nov/com\\_649\\_strategy\\_paper\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_es.pdf), consultada el 16 abril de 2013.

intensa, teniendo en cuenta que el seguimiento y el control por parte de la Comisión Europea son más intensos después de la adhesión que antes de esta etapa.

Consideramos que la complejidad del proceso de integración europea de Rumanía hace que sea un interesante caso de estudio para evaluar el alcance y el impacto de la condicionalidad de la UE en la reforma institucional del país. En este sentido, esta tesis llena algunas lagunas en la literatura. Los resultados de este estudio podrían utilizarse como base para futuras investigaciones sobre la europeización de los países candidatos a la Unión Europea.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **1. Libros, Capítulos en libros editados y Artículos en revistas**

Alexandru, I. (1996), *Structuri, mecanisme și instituții administrative*, vol. I + II, Bucuresti, Sylvi Publishing House.

Alexandru, I. (1999), *Administrație publică. Teorie. Realități. Perspective*, Bucuresti, Editura Lumina Lex.

Alexandru, I. (2001), *Criza administrației-teorii și realități*, Bucuresti, Editura AllBeck.

Alexandru, I. (2007), "Consideratii privind necesitatea modernizării administrației". *Sesiunea de comunicari științifice*, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”, Sibiu.

Alexandru, I. (2008), *Tratat de administrație publică*, Bucuresti, Ed. Universul Juridic.

Anastasakis, O. (2005), "The Europeanization of the Balkans," *The Brown Journal of World Affairs*, 12 (1): 77-88.

Anastasakis, O. and Bechev, D. (2003), "EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process", Oxford: *South East European Studies Programme (SEESP) Papers*.

Andersen, S. S. (2011), "The Mosaic of Europeanization. An Organizational Perspective on National Re-contextualization", *ARENA Working Paper*, WP 04/11.

Andersen, S.S. and Sitter, N. (2006), "Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accommodate?", *European Integration*, vol. 28, nr. 4.

Andrei, T. et al. (2006), "Some notes about decentralization process implications on public administration corruption in Romania", *Prague Economic Papers*, Volume: 18 (1), 26-37.

Andrei, T. and Matei, A. (2009c), "Some characteristics about civil service in Romania", *Working Paper Academy of Economic Studies*.

Aspinwall, M.D and Schneider, G. (2000), "Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration", *European Journal of Political Research*, 38, 1, pp.1-36.

Avram, I. (2001), *Uniunea Europeană și aderarea României*, Bucuresti, Editura Sylvi.

Bache, I. (2003), "Europeanization: a governance approach," Paper presented at the EUSA 8th International Conference (Nashville).  
[http://aei.pitt.edu/554/02/Bache\\_EUSA.doc](http://aei.pitt.edu/554/02/Bache_EUSA.doc).

Bache, I. (2010), "Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and preaccession aid in Southeast Europe", *Southeast European and Black Sea Studies*, 10(1): 1–12.



Bafoil, F. et Hibou, B. (2003), "Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'eupéanisation Une comparaison Europe du Sud, Europe de l'Est", Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po, Les Etudes du CERI n° 102 décembre.

Barbulescu, I. G. (2001), *Uniunea Europeana: aprofundare si extindere*, Bucuresti, Editura Trei.

Barbulescu, I.G. (2005), *UE de la Economic la Politic*, Bucuresti, Editura Tritonic.

Barbulescu, I. G. (2005), *Uniunea Europeana. De la national spre federal*, Bucuresti, Editura Tritonic.

Barbulescu, I. G. (2006), *Uniunea Europeană: Politicile extinderii*, Bucuresti, Editura Tritonic.

Barbulescu, I. G., (2007), *Uniunea europeana. Sistemul institutional*, Bucuresti, Editura Tritonic.

Barbulescu, I. G. (2008), *Procesul decizional in Uniunea Europeană*, Iasi, Editura Polirom.

Barnett, C. (2001), "Culture, policy and subsidiarity in the European Union: from symbolic identity to the governmentalization of culture", *Political Geography*, 20:405-26.

Barry, A. (1993), "The European Community and European government: harmonization, mobility and space", *Economy and Society*, 22(3):314-26.

Bauer, M. J., Knill, C., and Pitchel, D. (2007), "Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of diverse EU Regulatory Governance Patterns", *Journal of European Integration*, 29(4): 405-23.

Beichelt, T. (2008), "Dimensions of Europeanisation" in François Bafoil / Timm Beichelt (ed.): *Eupéanisation. D'Ouest en Est*, L'Harmattan. Coll. Logiques Politiques.

Bennett, C. (1991) „What is Policy Convergence and What Causes It?”, *British Journal of Political Science*, Vol. 21, pag.221-227.

Besnainou, D. (1995), "Les fonds structurels: quelle application aux PECO?, Transition et elargissement", *Economie internationale*, no. 62.

Bomberg, E. and Peterson, J. (2000), "Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?", *Queen's Papers on Europeanisation*, No 2.

Borislavova Spendzharova, A.(2003), “Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics”, *Southeast European Politics*, Vol. IV, No. 2-3, pp. 141-156.

Borrás, S., Font, N. and Gomez, N. (1998), “The Europeanization of National Policies in Comparison: Spain as a Case study”, *South European Society Politics*, 3/2, pp: 23-44.

Börzel, T. A. (1999), “Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies*, 39:4, 573-96.

Börzel, T. A. (2000),” Europeanization and domestic change. Centralization and deparlamentalization”, *Politische Vierteljahresschrift*, 41: (2) 225.

Börzel, T. A. (2002),”Member State Responses to Europeanization”, *Journal of Common Market Studies* 40/2.

Börzel, T. A. (2002), *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, CUP.

Börzel, T. A. (2003), “How the European Union Interacts with its Member States”, *Reihe Politikwissenschaft, Political Science Series*, Institute for Advanced Studies.

Börzel, T. A. (2003), “Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization”, *Queen’s Papers on Europeanisation*, No 1.

Börzel, T. A. (2009), “Transformative Power Europe? The EU Promotion of Good Governance in Areas of Limited Statehood”, Paper prepared for the ERD Workshop „*Transforming Political Structures: Security, Institutions, and Regional Integration Mechanisms*”, Florence, April 16-17, 2009.

Börzel, T. A. and Panke, D. (2010), “Europeanization”, chapter 25 in Cini, M. & N. Perez-Solorzano Borragan (ed.): *European Union Politics*, Oxford University Press, pp. 405-417 (13).

Börzel, T. A. and Risse, T. (2000), “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, N°15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.

Börzel, T. A. and Risse, T. (2001), *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, Oxford University Press.

Börzel, T. A. and Risse, T. (2003),”Conceptualising the Domestic Impact of Europe”, pp. 57-83, in Featherstone, Kevin and Radaelli, Claudio M. (eds.) (2003): *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

Bosovcki, A. (2007), “Administratia publica din Romania intre europenizare si rezistenta la schimbare”, *Sfera Politicii*, 131-132.

- Buller, J. and Gamble, A. (2001), "Conceptualising Europeanization", <http://aei.pitt.edu/1724/01/bullerandgamble.pdf>.
- Bulmer, S. (2008), "Theorizing Europeanization" in Graziano, Paolo and Vink, Maarten P. (2008), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, London, pág: 46-58.
- Bulmer, S. and Bursch, M. (1998), "Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union", *Public Administration*, 76(4): 601-628.
- Bulmer, S. and Burch, M. (2000) , "The Europeanization of central government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective". forthcoming in Aspinwall and Schneider, eds *The Rules of Integration* , Manchester: Manchester University Press.
- Bulmer, S. and Burch, M. (2001), 'The Europeanization of Central Government: the UK and Germany in historical Institutional Perspective', in: Schneider, G. and Aspinwall, M. (eds.), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester: Manchester University Press, 73-98.
- Bulmer, S. and Lequesne, C. (2005), 'The European Union and its Member State: An Overview', chapter 1 in Bulmer, Simon & Christian Lequesne (eds.): *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, pp. 1-30.
- Bulmer, S.J. and Radaelli, C.M. (2004), "Queen's Papers on Europeanisation" , *The Europeanisation of National Policy*, No 1/2004.
- Bursens, P. and Deforche, J. (2008),"Europeanization of Subnational Polities: the Impact of Domestic Factors on Regional Adaptation to European Integration", *Regional and Federal Studies*, 18(1):1-18.
- Cardona, F. y Bonwitt, B. (2004), "Reformas administrativas en la Europa Central y en la Europa del Este: el Programa SIGMA", *Working Paper OCDE*.
- Cepiku, D. and Mititelu, C. (2011), "Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania Between the Weberian Model and the New Public Management" in *PUBLIC ADMINISTRATION IN THE BALKANS from Weberian bureaucracy to New Public Management*-Editors: Lucica Matei Spyridon Flogaitis, Bucuresti, Editura Economica.
- Checkel, J. T. (2000),"Compliance and Conditionality", *Arena Working Papers*, WP 00/18.
- Cleveland, C.J. (2006), "The European Union and the Limits of Accession: Romania and Poland in Comparative Perspective", Working Paper, University of Oregon Department of Political Science, prepared for presentation at the International Studies Association 47th Annual Convention San Diego California.
- Cole A. and Drake H. (2000), "The Europeanization of the French polity: continuity, change and adaptation", *Journal of European Public Policy*, 7: (1) 26 -43.

- Cole, A. (2001), "National and Partisan Context of Europeanization: The case of the French Socialists", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, N.1, 15-36.
- Costea, M. (2000), *Introducere in administratia publica*, Bucuresti, Editura Economica.
- Cowles, M.G. (2001), "The TransAtlantic Business Dialogue" in M. G. Cowles, J.A. Caporaso & T. Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Cowles, M.G., Caporaso, J.A. and Risse, T. (eds.), (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Christensen, T. and Lægreid, P. (eds.) (2001), *New Public Management*, Aldershot, Ashgate.
- Craciun, C. (2008), "Transformarea guvernarii în Romania. Provocari pentru managementul politicilor", in Craciun, C., Collins, P.E. (eds.), *Managementul politicilor publice: transformari si perspective*, Iasi, Editura Polirom.
- Dacian C. D. and Neamtu, B. (2007), "Reforming local public administration in Romania: trends and obstacles", *International Review of Administrative Sciences* 73(4), 629-648.
- Dacian C. D. and Neamtu, B. (2009), "Reusing Public Sector Information - Policy Choices and Experiences in some of the Member States with an emphasis on the Case of Romania", *European Integration online Papers*, Vol.13.
- Daianu D. and Vranceanu R. (2002), *Romania si Uniunea Europeana*, Iasi, Editura Polirom.
- Delanty, G. and Rumford, C. (2005), *Rethinking Europe, Social theory and the implications of Europeanization*, London: Routledge.
- Demetropoulou, L. (2002), "Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe," *Southeast European Politics* III, 2-3, 87-106.
- Demmke, C. (2004), *European Civil Service between Tradition and Reform*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Diez Medrano, J. (2008), "Europeanization and the Emergence of a European Society", IBEI12.
- Diez, T., Agnantopoulos, A. and Kaliber, A. (2005), "Turkey, Europeanization and Civil Society" (introduction), *South European Society and Politics*, Vol. 10, No. 1, pág: 1-15.

Dimitrakopoulos, G.D. and Passas, A. G. (2003), "International Organizations and Domestic Administrative Reform" in (eds) Peters Guy B. and Pierre Jon "*Handbook of Public Administration*", London: Sage Publications.

Dimitrova, A. (2002), "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement," *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 171-190.

Dimitrova, A. (2004b), "Enlargement-Driven Change and Post-Communist Transformations: a New Perspective", in Antoaneta L. Dimitrova (eds.), *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*, Manchester: Manchester University Press.

Dimitrova, A. (2005), "Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in Schimmelfennig, Frank & Sedelmeier, Ulrik (ed.) in "Europeanization of Central and Eastern Europe" (Cornell University Press).

Dimitrova, A. L. and Rhinard, M. (2005), "The Power of Norms in the Transposition of EU Directives", *European Integration online Papers*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-016a.htm>.

Dimitrova, A.L. and Toshkov, D. (2009), "Post-accession compliance between administrative co-ordination and political bargaining", *European Integration online Papers*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-019a.htm>.

Dussauge Laguna, M.I. (2005), "El Proceso de Integración Europea y sus efectos en las administraciones públicas nacionales: ¿Hacia la convergencia administrativa?", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 2, abril-junio, pp. 293-314, México.

Dussauge Laguna, M. (2009), "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades", *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, Número 2 , II semestre, pp:439-495.

Dyson, K. (1999), "EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency", *Journal of Common Market Studies*, 38/4: 645-66.

Dyson, K. and Goetz, K.H. (2003a) "Living with Europe: Power, Constraint, and Contestation", in Kenneth Dyson and Klaus H. Goetz (eds.), *Germany, Europe, and the Politics of Constraint*, Proceeding of the British Academy 119, The British Academy, Oxford: Oxford University Press.

D'Orta, C. (2003), "What future for the European Administrative Space?", *EIPA Working Paper*, No. 2003/W/5.

Dyson, H. F. K. and Featherstone K. (1996)," Italy and EMU as a "vincolo esterno": Empowering the Technocrats, transforming the State", *South European Society and Politics*, Vol. 1 N. 2, pp. 272 -299.

Ekiert et al., (2007), "Democracy in the Post-Communist World: An Unending Quest?", *East European Politics and Societies*, 21(1): 7–30.

Elbasani, A. (2009), "EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading The Limits of Europeanization in Challenging Contexts", *KFG Working Paper*, Nr. 2.

Emurli, A. (2010), "What does it mean public administration reforms for the EU integration", *Analytical Journal*, Vol.3, Issue I.

Epstein, R. (2005), "Diverging Effects of Social Learning and External Incentives in Polish Central Banking and Agriculture", in Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 178-98

European Principles for Public Administration. SIGMA-OECD: Paris, France, 1999; No. 27.

Falkner, G. (2003), "Comparing Europeanization Effects: From Metaphor to Operationalisation", *European Integration online Papers*, 7 (13), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-013a.htm>.

Featherstone, K. and Kazamias, G (2001), "Introduction", in K. Featherstone (eds.), *Europeanization and Southern Periphery*, London: Frank Cass.

Featherstone, Kevin and Radaelli, Claudio M. (eds.) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

Featherstone, K. (2003), *Introduction in the name of Europe*, in Featherstone, Kevin, Radaelli, Claudio M.(ed), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

Fierro, E. (2003), *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, The Hague, Martinus Nijhoff.

Fournier, J. (1998), "Governance and European Integration — Reliable Public Administration", *SIGMA Papers* nr.23, "Preparing public administrations for the European Administrative Space", pp.119-135

Garrido, A. y Parra, F. (2009), "Nuevo Institucionalismo y Políticas Públicas", *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)*, [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_09/grupos-trabajo/area06/GT01/08.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area06/GT01/08.pdf).

Gateva, E. (2010), "Post-Accession Conditionality – Support Instrument for Continuous Pressure?", *KFG Working Paper Series*, No. 18, October 2010, Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin.

Geddes, B. (1991), "A Game Theoretic Model of Reform in Latin America", *American Political Science Review*, 85, pp. 371-392.

Gheorghiu, I. R. (2005), *Stiinta Administratiei*, Bucuresti, Editura Economica.

Ghinea, C. and Tanasache, O. (2010), "Cand, cum si de ce a acceptat Romania conditiile UE in domeniului politicilor anticoruptie?", *Policy Memo*, nr. 14, CRPE Centrul Roman de Politici Europene.

Gilardi, F. (2002), "Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis", *Journal of European Public Policy*, 9, pp. 873-893.

Goetz, K. H. (1995), "National Governance and European Integration - Intergovernmental Relations in Germany", *Journal of Common Market Studies*, 33: (1) 91-116.

Goetz, K. H. (2001), "Making sense of post-communist central administration: Modernization, Europeanization or Latinization?", *Journal of European Public Policy*, 8(6), 1032-1051.

Goetz, K. H. (2005), "The New Member States and the EU: Responding to Europe", in Simon Bulmer and Christian Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Goetz, K. H. (2006), "Temporality and the European Administrative Space", CONNEX Thematic Conference „Towards a European Administrative Space”, London, <http://www.mzes.uni-monnheim>.

Goetz, K. H. and Hix, S. (2000), "Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems", *West European Politics*, 23/4.

Goetz, K.H. and Hix, S. (eds.), (2000), *Europeanised politics? European Integration and National Political System*, London: Frank Cass.

Goetz, K. H. and Hix, S. (2001), "European Integration and national executives: A Cause in search of an effect", in K. H. Goetz & S. Hix (Eds.), *Europeanised politics? European integration and national political systems*, London Portland: Frank Cass.

Gorita, C. (2008), *Negocierile de aderare la Uniunea Europeana: studiu de caz – Romania*, Bucuresti, Editura Economica.

Grabbe, H. (1999), "A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants", Working Paper 99/12 European University Institute, Florence: Robert Schuman Centre.

Grabbe, H. (2001) „How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity“, *Journal of European Public Policy*, 8(6): 1013-31.

Grabbe, H. (2003) „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process“, in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

Grabbe, H. (2006), *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Hampshire and New York.

Grabbe, H., (2006), *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Graziano, P. and Vink, M. (2007), *Europeanization: new research agenda*, New York: Palgrave Macmillan.

Green, N., Robertson, A. and Levitt, M. (2000), "The Europeanization of UK competition law", *Common Market Law Review*, 37: (2) 484- 486.

Grigorescu, A. (2010), "Public services between the citizen need and administration potential", *MPRA Paper*, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/25132/>.

Guilani, M. (2003), "Europeanization in comparative perspective: institutional fit and national adaptation", in K. Featherstone & C. M. Radaelli (Eds) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

Gwiazda, A. (2002), "Europeanisation, EU accession conditionality and domestic policy structures", *Isomorphism of Polish competition policy*, Trinity College, Dublin.

Gwiazda, A. (2002), "Europeanization in Candidate Countries from Central and Eastern Europe", Paper prepared for the EPIC workshop in Florence, EUI, 19-22 September 2002.

Hall, P. A. (1986), *Governing the Economy*, New York: Oxford University Press.

Hall, P. and Taylor, R. (1996), "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, 44: 936-957.

Hanf, K. and Soetendorp, B. (eds.) (1998), *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, London: Longman.

Harmsen, R. (1999), "The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands", *Governance*, Vol. 12, No. 1, pp. 81-113.

Haughton, T. (2007), "When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe", *Political Studies Review*, 5 (2): 233-46.

Haverland, M. (2000), "National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points", *Journal of European Public Policy*, 20/1, pp.83-103.

Heidbreder, E.G. (2009), "Structuring the European Administrative Space: Channels of EU Penetrations and Mechanisms of National Chance", *KFG Working Paper Series, No. 5*, Kolleg-Forschergruppe (KFG) „The Transformative Power of Europe“, Free University Berlin.



Heidbreder, E. G. (2010), "Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration", EGPA Conference 8-10 September 2010, Toulouse.

Heinz-Jürgen A., Milososki, A. and Schwarz, O. (2006), "Europeanization-a wide Field", Literature Review, Universitaet Duisburg-Essen.

Héritier, A. et al. (2001), *Differential Europe. The European Union Impact on national Policymaking*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Heritier, A. (2005), "Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment", in Frank Schimmelfennig (ed.), Ulrich Sedelmeier (ed.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Hix, S. and Goetz, K. (eds.) (2000), "Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems", *Special Issues of West European Politics*, Vol.23, No.4.

Hix, S. and Goetz, K. (2000), *Europeanised Politics? European Integration and National Political systems*, London, Frank Cass.

Hix, S. and Goetz, K.H. (2000), "Introduction: European Integration and National Political System", *West European Politics*, 23(4), pág: 1-26.

Hintea, C. (2006), "Country Public Management Profile: Romania", in "NISPAcee 14th Annual Conference 11-13 May 2006", Ljubljana, Slovenia, Working Group on Public Sector Quality, Public Administration Department, Babes Bolyai University.

Hintea, C.E (2011),"Reform and Management in Romania. Strategy and structural change", *Revista de cercetare si interventie sociala*, Vol. 34, pp. 177-196.

Hofmann, H. and Türk, A., (2006), "An introduction to EU administrative governance", in Hofmann, H., Türk, A. (eds.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited/Inc., pp. 1-10.

Hofmann, H. (2008), "Mapping the European administrative space", *West European Politics*, 31: 4, pp. 662-676.

Holli A. et al. (2000), "Europeanized Politics-Europeanized Media? European Integration and Political Communication", *West European Politics*, Vol. 23, No. 4.

Hood, C. (1998), *The Art of the State, Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Clarendon Press.

Howell, K. (2002), "Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies", *ESRC Seminar Series / UACES Study Group on the Europeanization of British Politics*, <http://www.shef.ac.uk/ebpp/howell.pdf> .

Howell, K.E. (2004), "Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches", *Queen's Papers on Europeanization*, No 3.

Hughes et al, (2002), "The Ambivalence of Conditionality: Europeanization and Regionalization in Central and Eastern Europe", ECPR Joint Sessions Turin, 22 - 27 March 2002 Workshop 4: *Enlargement and European Governance*.

Hughes et al. (2004), "Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government", *Journal of Common Market Studies*, Vol.42, Number 3.

Hughes, J., Sasse, G. and Gordon, C. (2004), *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*, Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan.

Iancu, D.C. (2009), "Exploring change in Romania: To be or not to be Joined-up Government?", *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*, Vol. 2, No. 1, pp. 41-75.

Iancu, D.C. (2010), *Uniunea Europeana si administratia publica*, Iasi, Editura Polirom.

Iftimoaie, C. (2000), *Relatiile externe ale administratiei publice locale*, Bucuresti, Editura Economica.

Iancu, D.C. (2010), "Re (De)-Forming public administration: an expert outlook on reform planning in Romania, *Theoretical and Applied Economics*, Vol. XIX (2012), No. 8(573), pp. 103-124.

Ilie, F. (2005), "Rolul europenizarii si al transferului de politici în configurarea sistemului institutional de coordonare a problematicii UE la nivelul guvernului central - cazul Romaniei", *Working Paper*, Institutul European din Romania.

Ikenberry, G. J. (1988), "Conclusion: An Institutional Approach to Foreign Economic Policy," in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, editors, *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca: Cornell University Press.

Índice de Percepción de la Corrupción (1999), publicado por Transparencia Internacional.

Índice de Percepción de la Corrupción (2007), publicado por Transparencia Internacional.

Índice de Percepción de la Corrupción (2012), publicado por Transparencia Internacional.

Ionita, A. L. (2005), "Changing values – the case of the civil servant in Romania. An analysis of the impact EU integration has on Romanian public administration", *Working Paper* National Institute of Administration Romania.

Iorgovan, A. (1993), *Drept administrativ*, vol. I, Tratat elementar, Bucuresti, Editura Hercules.

Iorgovan, A. (2005), *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. IV, Bucuresti, Editura All Beck.

Ivanica, M. (2007), *Impactul procesului de aderare la Uniunea Europeana asupra administratiei publice din Romania*, Iasi, Editura Lumen.

Jacoby, W. (2004), *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

John, P. (2000), "The Europeanization of sub-national governance", *Urban Studies*, 37: (5 -6) ,877 -894.

Jora, S. (2006), "International Organizations and Democratization Models. The Case of EU Accession of Romania", *Kobe University Law Review* ,40 (2006): 15-36.

Joseph, S. (2006), "Introduction: Turkey at the threshold of the EU", in Joseph S. Joseph (ed.), *Turkey and the EU: internal dynamics and external challenges*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Kassim, H. (2005), "The Europeanization of Member States Institutions", chapter 13 in Bulmer, Simon & Christian Lequesne (eds.): *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, pág: 279-312.

Kazamias, G. A. and Featherstone, K. (2001), *Europeanization and the southern periphery*, London: Frank Cass.

Kerwer, D. and Teutsch, M. (2001), "Elusive Europeanization: liberalizing road haulage in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 8:1, 124-143.

Klimov, B. (2005), "Eastern Enlargement of the EU: Bulgaria and Romania's Accession- Geo-economic and Geopolitical Implications for the Balkans", *MPRA Paper*, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/4140/>.

Knill, C. and D. Lehmkuhl (1999), "How European matters: different mechanisms of Europeanization", *European Integration online Papers EioP*, Vol. 3, N° 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007.htm>.

Knill, C. (1999), "Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies", *Journal of Public Policy*, 19, pp. 113-139.

Knill, C. (2001), *The Europeanization of National Administrations, Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.

Knill, C. and Lehmkuhl, D. (1999), "How Europeans matters: different mechanism of Europeanization," *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol 3, N. 7.

Knill, C. And Lehmkuhl, D. (2002), “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms”, *European Journal of Political Research*, Vol.41, No.2, pp.255-280.

Knill, C. and Lenschow, A. (1998), “Change as appropriate adaptation: adjustment to European environmental policy in Britain and Germany”, *European Integration Online Papers*, 2(1). <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-001a.htm>.

Knill, C. and Lenschow, A. (2005), “Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, Number 3, pág: 583-606.

Koelble, T.A. (1995), “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”, *Comparative Politics*, 27, pp. 221-244.

Ladi, S. (2006), *Globalization and Europeanization: Analyzing change* , IBEI/2006/4, Barcelona.

Ladrech, R. (1994), Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France. *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, N° 1, pp.69-88.

Ladrech, R. (2002), “Europeanization and Political Parties: Towards a Framework of Analysis”, *Party Politics*, Vol.8, No.4, pp.389-403.

Ladrech, R. (2010), *Europeanization and National Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lecours, A. (2005), “New Institutionalism: Issues and Questions”, in *New Institutionalism: Theory and Analysis*, edited by Andre Lecours. Toronto; London: University of Toronto Press

Levitt, M. (2000),” The Europeanization of sub-national governance”, *Urban Studies*, 37: (2) ,484-486.

Lippert, B., Umbach, G. and Wessels, W. (2001), “Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power”, *Journal of European Public Policy* , 8(6): 980-1012.

Lowndes, V. (2001), “Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics”, *Urban Studies*, 38 (11: 1953-1971).

Lundström, L. (2005),” Europeanization through Conditionality? Bulgaria and Romania in the EU Accession Process”, *WorkingPaper*, Lund University STV004, Department of Political Science.

Mair, P. (2000), “The Limited Impact of Europe and National Party Systems”, *West European Politics*, Vol.23, No.4, pp.27-51.

Majone, G. (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, 17, pp. 139-167.

Manda, C.C. (2005), "Evolution and coordinates of the public administration reform process in the context of Romania's accession to the European Union", *Romanian Review of Community Law*, Bucharest, Ed. Rosetti, no. 4/2005.

Manda, C. and Manda, C. C. (2008), *Stiinta administratiei*, 3<sup>rd</sup> edition, Bucuresti, Ed. Universul Juridic.

Marciacq, F. (2012), "The Political Geographies of Europeanisation: Mapping the Contested Conceptions of Europeanisation", *Journal of Contemporary European Research*, Volume 8, Issue 1, pp. 57-74.

<http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/353/322>.

March, J. and Olsen, J. P. (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *American Political Science Review*, 77, pp. 281-296.

March, J.G., and Olsen, J.P. (1984), "The New Institutionalism; Organizational factors in Political life", *American Political Science Review*, 78 (738-49).

March, J. G. and Olsen, J. P. (1989), "Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics", *The Free Press*, New York.

March, J. G. and Olsen, J. P. (2005), "Elaborating the New Institutionalism," *ARENA Working Paper*, No.11.

Marcu, S. (2003), "El proceso de transición política en Rumania: herencias y realidades poscomunistas", *Revista Electrónica de ESTUDIOS INTERNACIONALES*, publicación de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, número 7.

Marcu, S. (2004), "Rumania en el nuevo contexto geopolítico europeo", *Papeles del Este*, N° 8.

Matei, A. (2000), *Introducere în analiza sistemelor administrației publice*, Bucuresti, Editura Economica.

Matei, A. (2003), *Analiza sistemelor administrației publice*, Bucuresti, Editura Economica.

Matei, A. (2004), "Evoluția administrației europene. Concepte și abordări fundamentale", *Drept comunitar*, nr. 3.

Matei, A. (2007), "Empirical Approaches about the Input-Output Model for the Local Economic Development", *International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe*, No. 1, Budapest.

Matei, A and Dogaru, C.(2011), “The Reform of the National Public Policies Process under the Influence of Europeanization Changes in the Policy-Making in Romania on Institutional and Legislative Level”, *Theoretical and Applied Economics*, Vol. XVIII, No. 1(554), pp. 75-110.

Matei, A. and Matei, L. (2008), “Globalization and Europeanization. A Projection on a European Model of Public Administration” , *Theoretical and Applied Economics* Vol. 04(521) p. 33-52.

Matei, A. and Matei, L. (2008), “Partnership and Local Governance in Romania”, *MPRA Paper*, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/19987/>.

Matei, A. and Matei, L. (2009), “Corruption in the public organizations. Towards a model of cost-benefit analysis for the anticorruption strategies”, *MPRA Paper*, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/17639/>.

Matei, A. and Matei, L.(2010), “Anti-corruption strategies in some South-Eastern European states. An empirical study on the impact of the government performance”, *MPRA Paper*, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/24741/>.

Matei, A. and Matei, L. (2010),”European Administration. Normative Fundamentals and Systemic Models”, <http://ssrn.com/abstract=1651782>.

Matei, A. et al. (2011), “Socio-Statistical Research on the Internalization of European Administrative Space Principles in the Romanian Public Administration,” *Administrative Sciences*, 1, pp: 45-55, [www.mdpi.com/journal/admsci](http://www.mdpi.com/journal/admsci).

Matei, L. (2001), *Management public*, Bucuresti, Editura Economica.

Matei, L. (2009), *Romanian Public Management Reform*, Vol. 1, Bucharest, Romania, Economica Publishing House.

Matei, L. (2009), *Romanian Public Management Reform*, Vol. 2, Bucharest, Romania, Economica Publishing House.

Matei, L. (2010), “The Romanian Public Administration facing the Challenges of Integration into the European Union”, *European Public Law Series*, Vol. 85, pp. 61-80.

Matei, L. (2010), “The Romanian Public Administration facing the Challenges of Integration into the European Union”, *MPRA Paper*, No. 20024, disponible en <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/20024/>.

Matei, L. and Flogaitid, S. (2011), *Public administration in the Balkans-from Weberian bureaucracy to New Public Mangement*, Bucuresti, Editura Economica.

Matei, L. and Iancu, D.C. (2009), “On the Way to Modernization: The 'Good Enough' Governance Making in Romania”, *MPRA Paper*, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/18941/>.

Matei, L. and Lazar, C.G. (2011), "Managementul calitatii si reforma administratiei publice in unele state din sud-estul Europei. Analiza comparativa", *Economie teoretica si aplicata*, Vol.XVIII, No. 4(557), pp. 65-98.

Matei, L. and Matei A. (2000), *Acquis communitar si administratie publica*, Bucuresti, Editura Economica.

Matei, L. and Matei, A. (2010), *Administrative Reforms in South Eastern European States – Comparative Study in view of Enlarging the European Administrative Space*. <http://ssrn.com/abstract=1631878>.

Matei, L. and Matei, A. (2010), "The Economic and Social Impact of Public Administration Europeanization", *MPRA Munich Personal RePEc Archive Paper 24267*, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/24267/>.

Matei, L. and Matei, A. (2011), "The Administration System of the European Union – from Concept to reality", *Transilvania Review of Administrative Sciences*. No. 33, pp. 170-196.

Matei, L. et al. (2002), *La formation de l'administration publique aux acquis communautaires*, Bucuresti, Editura Economica.

Matei, L. et al. (2010), "Comparative Studies on the Administrative Convergence revealed by National Strategies of Administrative Reform in South-Eastern European States", <http://www.apas.admpubl.snsa.ro/bitstream/handle/2010/275/researchreportBalcannet.pdf?sequence=1>.

Matei, L. et al. (2011), *European Administrative Space-Balkan Realities*, Bucuresti, Editura Economica.

Matichescu, O. (2000), *Istoria administratiei romanesti*, Bucuresti, Editura Economica.

Mena et al. (2010), *Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Mendoza, G.F.( 2007), "El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales", *Polis*, vol.3,núm.1, pp:87-124.

Meneguzzo, M.et al. (2010), "Public sector modernization trends of the member states of European Union: Trajectories of reforms in Italy and Romania", *MPRA Paper* No. 27805, disponible en <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/27805/>.

Mihai, A. (2005), "Romanian Central Public Administration and the challenges of Europeanisation", *Working Paper*, German Institute for International and Security Studies.

Moravcsik, A. and Vachudová, M. (2003), "National Interests, State Power and EU Enlargement", *East European Politics and Societies*, 17(1): 42-57.

- Nastase, A. (2007), *Romania Europeana*, Bucuresti, Editura MondoMedia.
- Neesham C., Profiroiu A. and Coghill, K. (2007), “Viitorul unei Uniuni Europene extinse. O perspectiva strategica asupra integrarii Romaniei”, *Revista Administratie si Management Public*, No: 9.
- Nicolescu, C. E. (2010), “Romanian Public Administration Reform-Between the modernization aspirations and real possibilities of achievement”, *Working Paper*, Faculty of Public Administration, National School and Political Studies and Public Administration, Bucharest, Romania.
- NISPAcee (2005), “Administrative Capacity Building in Prospective and New EU Member States – Reference Guide for Horizontal Integration”, published by Peter Goldschmidt, Marta Darulova, Toni Niculescu, Anton Stemberger, Bratislava.
- Nita, I. (2005), *Integrarea Romaniei in Uniunea Europeana*, Bucuresti, Lumina Lex.
- Noutcheva, G. (2006), “Bulgaria and Romania's Accession to the EU: Postponement, Safeguards and the Rule of Law.” CEPS Policy Brief No. 102, Brussels: Centre for European Policy Studies, <http://www.ceps.eu/ceps/download/1173>.
- Noutcheva, G. (2006a), “EU Conditionality, State Sovereignty and Compliance Patterns of Balkan States”, Paper presented at the 3rd Pan-European Conference on EU Politics, European Consortium for Political Research, Bilgi University, Istanbul.
- Noutcheva, G. and Bechev, D. (2008), “The Successful Laggards: Bulgaria and Romania’s Accession to the EU”, *East European Politics and Society*, 22(1): 114-144.
- OECD (1998), “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, *Sigma Papers*, No. 23, OECD Publishing.
- Olsen, J.P. (1995), “Europeanization and Nation-State Dynamics”, *ARENA Working Paper*, No. 9, Oslo.
- Olsen, J. P. (2002), “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 4, N° 5, pp.921-952.
- Olsen, J.P. (2002), “The Many Faces of Europeanization”, ARENA working paper, No. 2, [http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp02\\_2.htm](http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp02_2.htm).
- Olsen, J. (2003), “Towards a European Administrative Space?”, *Journal of European Public Policy*, 10: 4, 506-531.
- Page, E. and Wouters, L. (1995), “The Europeanization of the National Bureaucracies?”, in Jon, Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Elgar Publishing, pp. 185-204.



- Page, E.C. (1998), “*The Impact of the European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note*”, in *Public Administration* 76, pp. 803 – 809.
- Painter, M. and Peters, B. G. (2010), “The Analysis of Administrative Traditions”, in *Tradition and Public Administration*, edited by Martin Painter and B. Guy Peters, 3-16, New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Palomar Olmeda, A. y Miguel Pajuelo, F.(2004), *El nuevo papel de la Administración General del Estado*, Madrid , Ed. Dykinson.
- Papadimitrou, D. (2002), *Negotiating the New Europe. The European Union and Eastern Europe*, London, Ashgate.
- Papadimitriou, D. and Gateva, E. (2009), “Between Enlargement-led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: an appraisal of Bulgaria’s and Romania’s entry into the European Union”. Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe No 25, London: London School of Economics and Political Science, [http://eprints.lse.ac.uk/24197/1/GreeSE\\_No25.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/24197/1/GreeSE_No25.pdf).
- Papadimitriou, D. and Phinnemore, D. (2004), “Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania”, *Journal of Common Market Studies*, 42:3, 619-39.
- Papadimitriou, D. and Phinnemore, D. (2008), *Romania and the European Union – from marginalisation to membership*, Routledge, Abingdon.
- Peters, B.G. (1997), *The future of governing: four emerging models*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas.
- Peters, B. G. (1998), *Institutional Theory: The New Institutionalism in Political Science*. London: Cassels.
- Peters, B.G. (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Peters, B. G. and John Pierre, J. (1998), “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration Research and Theory* , 8 (2): 223-243.
- Peters, B.G. et al.(2005), “The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism”, *The Journal of Politics*, 67 : pág: 1275-1300.
- Pierson, P. (1994), “The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective”, *Working Paper No. 5. 2*, Harvard University and Russell Sage Foundation Program for the Study of Germany and Europe.
- Pierson, P. (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, 94: 251-267.

Pierson, P. and Skocpol, T.(2002), “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science” ,in *Political Science: State of the Discipline*, edited by Ira Katznelson and Helen V. Milner, New York: W.W. Norton, pp.693-721.

Pollak, J., Riekmann, S.P. and Puntscher, S., (2008), “European administration: Centralisation and fragmentation as means of polity-building?”, *West European Politics, 1743-9655*, Vol. 31, Issue 4, pp: 771 – 788.

Pollit, C. and Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform*, 2a ed., Oxford, Oxford University Press.

Powell, W.W. and DiMaggio, P. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.

Preda, C. (2010), *Introducere în StiinȚa Politică*, Bucuresti, Editura Polirom.

Preda, C. and Soare, S. (2008), *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, Bucuresti, Editura Nemira.

Pridham, G. (2002), “The European Union's Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: The Mečiar and Dzurinda Governments Compared”, *Europe-Asia Studies* 54, 203-227.

Pridham, G. (2005), *Designing Democracy: EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Pridham, G. (2007), “Political Elites, Domestic Politics and Democratic Convergence with the European Union: The Case of Romania during Accession”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23(4): 525-547.

Pridham, G. (2007), “¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionidad Democrática”, *Working Paper Fride*.

Profiroiu, M. (2002), *Managementul strategic al colectivitatilor locale*, Bucuresti, Editura Economica.

Profiroiu, M. (2005), “Modernising Public administration in Romania”, *Administration and public Management Review*, no.5/2005, edited by ASE Publishing House.

Profiroiu, M. et al. (2006), “Reforma administratiei publice in contextul integrării europene”, *Studii de impact III*, Institutul European din Romania.

Puscas, V. (2003), *Negociind cu UE*, Vol. 1-4, Bucuresti, Editura Economica.

Puscas, V. (2005), *Negociind cu UE*, Vol. 5-6, Bucuresti, Editura Economica.

- Puscas, V. (2007), *Romania si iar Romania*, Cluj-Napoca, Editura Eikon.
- Radaelli, C. (2000), "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, European Integration", online Papers (EIoP) Vol. 4 (2000) N° 8; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.
- Radaelli, C. (2000c), "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *Governance*, No. 13, pp. 25-43.
- Radaelli, C. (2002), "The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research ", *Politique européenne*, 2002/1 n° 5, p. 105-136.
- Radaelli, C. (2003), "The Europeanisation of Public Policy" in Featherstone, K. & Radaelli, C. (eds): *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press, pág: 35.
- Radaelli, C. (2004), "Europeanisation: Solution or problem?", *European Integration Online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) No 16*. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- Radaelli, C. and Pasquier, R. (2006), "Conceptual Issues", in Paolo Graziano / Maarten Vink (Hrsg.): *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave, S. 35-45.
- Raunio, T. and Hix, S. (2000), "Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government", *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, pág: 142-168.
- Risse, T. (2001), "A European Identity? Europeanisation and the Evolution of National Identities"; in Cowles, M-G. et al. *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Rivas Leone, J. A. (2003), "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", *Reflexion Política*, Año 5, N° 9.
- Roland, V. W. and Roness, P.G. (2009), "Mapping Organizational Change in the State: Challenges and Classifications", UCD Dublin, *Geary Institute, Discussion Paper Series*.
- Schimmelfennig, F. (2008) "EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness", *Journal of European Public Policy* 15 (6):918 - 37.
- Schimmelfennig, F. (2010), "Europeanization beyond the member states", ETH Zurich, Paper for: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*.
- Schimmelfennig, F. and Scholtz, H. (2007), "EU Democracy Promotion in the European Neighborhood: Conditionality, Economic Development, and Linkage", Paper for EUSA Biennial Conference, Montreal.

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004), "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, 11 (4): 661–79.

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (ed.) (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005), "The impact of the EU on the Accession Countries", in Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press.

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005b), "Introduction: Conceptualizing Europeanization of Central and Eastern Europe", in Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2007) „Candidate Countries and Conditionality“, in Paolo Graziano and Marteen Vink (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke and New York.

Schimmelfennig, F., and Sedelmeier, U. (2008), "Candidate Countries and Conditionality" in Paolo Graziano and Maarten Peter Vink, eds. *Europeanization: new research agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Schimmelfennig, F., Engert, S. and Knobel, H. (2002), "The Conditions of Conditionality: The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States", *Enlargement and European Governance* ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March 2002.

Schimmelfennig, F., Engert, S. and Knobel, H. (2005), "The impact of EU political conditionality", in Schimmelfennig F. and Sedelmeier U. (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca NY: Cornell University Press

Schimmelfennig, F., et al. (2003), "Costs, Commitments and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *Journal of Common Market Studies*, 41 (3): 495–518.

Schmidt, V. A. (2002b), "Europeanization and the mechanics of economic policy adjustments", *Journal of European Public Policy*, 9:6, pp.894-912.

Schmidt, V. A. (2002b), "Europeanization and the mechanics of economic policy adjustments", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5 (2001) N°6; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-006a.htm>.

Schmidt, V. A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press, pp: 13-58.

Schmidt, V.A. (2010), "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'", *European Political Science Review*, 2:1, 1–25.

Schmitter, P. (2001), *International Context and Consolidation, The International Dimensions of Democratization – Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press.

Schneider, C., Pluemper, T. and Troeger, V. (2006), "The Politics of EU Eastern Enlargement: Evidence from a Heckman Selection Model", *British Journal of Political Science*, 36(1): 17-38.

Sedelmeier, U. (2006a), "Europeanisation in New Member and Candidate States", *Living Reviews in European Governance* 1(3).

SIGMA (1999), "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers* no.27, Paris, OECD.

SIGMA Papers, No. 23 (1999), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", OECD, Paris.

Sigma Paper no. 23, "Preparing. Public Administrations for the European Administrative Space", OECD, Paris, 1998.

Smith, K. E. (1997), "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How effective?", *EUI Working Papers*, SPS No.97/7.

Smith, M. E. (2000) "Conforming to Europe: the domestic impact of European foreign policy cooperation", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 4.

Staes, P. and Thijs, N. (2005), Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework. (CAF) after Five Years, [http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scope2005\\_3\\_6.pdf](http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scope2005_3_6.pdf).

Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (eds.), (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Steinmo, S. (2008), "Historical Institutionalism", in Donatella D. Porta and Michael Keating (eds.) (2008), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, 118-138.

Steunenberg, B. and Dimitrova, A. (2007), "Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 11 N5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>

Steunenberg, B. and Dimitrova, A. (2005), "Compliance in the EU Enlargement Process: Institutional Reform and the Limits of Conditionality", Paper presented at the 6th Corsican Law and Economics Workshop, Reims.

Stone, S. A. and Brunell, T.L. (1998), “Constructing a supranational constitution: Dispute resolution and governance in the European Community”, *American Political Science Review*, 92 (1), 63-81.

Summa, T. (2008), “The European Union’s 5th enlargement – Lessons Learned”, Harvard University,  
<http://programs.wcfia.harvard.edu/files/fellows/files/summa.pdf>

Summermatter, L. y Siegel, J.P. (2009), “Defining Performance in Public Management: Variations over time and space”, Paper for IRSPM XXIII, Copenhagen, 6-8 April, pp. 1-34.

Thelen, K. (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.

Thelen, K. and Steinmo, S. (1992), “Historical Institutionalism in Comparative Perspective”, in Thelen, K. and Steinmo, S. (eds) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press

Thornhill, C. and Van Dijk, H. (2010), “Public administration theory: Justification for conceptualization”, *Journal of Public Administration*, 45(1.1), pp: 95–110.

Töller, A. E. (2004), “The Europeanisation of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results”, *European Integration online Papers*, vol. 8, nr. 9.

Toonen, A.J.T. (2007), “Administrative reform analytics”, in Peters, B.G. and Pierre, J., *The SAGE handbook of Public Administration*. SAGE: London.

Torma, A. (2011), “The European Administrative Space (EAS)”, *European Integration Studies*, Volume 9, Number 1, pp. 149–161.

Trauner, F. (2009),” Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania: a comparative perspective”, *European Integration online Papers*, Vol. 13 , Art. 21.

Trondal, J. (2005), “Two worlds of europeanization-Unpacking models of Government Innovation and Transgovernmental Imitation”, *European Integration online Papers (EIop)*, Vol 9, No.1, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-001a.htm>.

Vachudova, M.A. (2001), “The leverage of international institutions on democratizing states: Eastern Europe and the European Union”, *RSCAS Working Paper No. 2001/ 33*, Florence: European University Institute.

Vachudova, M.A. (2005) *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.

Verheijen, T. (2002), “The European Union and Public Administration Development in Central and Eastern Europe”, in Randall Baker (eds.), *Transitions from Authoritarianism: The Role of Bureaucracy*, London.

Vink, M. (2001), "The Limited Europeanization of Domestic Citizenship Policy: Evidence from the Netherlands", *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, No.5, pp.875-896.

Vink, M. (2003), What is Europeanisation? And other questions on a new research agenda, *European Political Science*, 3(1):63-74.

Wallace, H. (2000a), "Europeanization and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends?", *New Political Economy*, Vol.5, No.3, pp. 369-382.

Wallace, H. (2000), "The Policy Process: A Moving Pendulum," in *Policy-Making in the European Union* (4<sup>th</sup> Edition), ed. Helen Wallace and William Wallace, 39-64, Oxford University Press.

Wallace, H. (2000), "The Policy Process: A Moving Pendulum," in *Policy-Making in the European Union* (4<sup>th</sup> Edition), ed. Helen Wallace and William Wallace, Oxford University Press, pp: 39-64.

Warner, M. (2002), "Implicatii ale aderarii Romaniei la UE asupra institutiilor din sectorul public", *Working Paper*, Institutul European din Romania.

Weingast, B. (1996), "Institutional Theory", in Goodin, R.E.,(1996), *A New handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press.

Weingast, B. (1996), "Political institutions: rational choice perspectives", in Goodin, R. E, y H. D, Klingemann (eds): *A new handbook of political science*, 167-190. Oxford University Press.

Wessels, W., Maurer, A. and Mittag, J. (2003), "Fifteen into one? The European Union and its member states", Manchester University Press, Manchester, U.K.

Young, P. (2008), "Democratic and Market Governance in Romania: Between Domestic Politics and EU Accession", *Review of European and Russian Affairs*, vol. 4, issue 1.

## **2. Documentos oficiales de la UE ordenados de forma cronológica**

Informe Anual del Defensor del Pueblo publicado en 1995.

Libro Blanco-Preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión, COM (95) 163, mayo de 1995.

Dictamen de la Comisión Europea sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Rumania 1997.

European Commission 1998: Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession, COM (2001) 1753 final, Brussels: European Commission.

European Commission 1999: Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession, Brussels.

European Commission 2000: 2000 Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession, Brussels.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 2000.

Código de Buena de Buena Conducta Administrativa 2001.

European Commission 2001: 2001 Regular Report on Romania's Progress towards Accession, COM (2001) 1753 final, Brussels.

Consejo de Europa 2002: Informe GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción establecido por el Consejo de Europa).

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 noviembre 2002, «Planes de trabajo para Bulgaria y Rumania» COM (2002) 624 final.

Documento de estrategia "Hacia una Unión Europea Ampliada" 2002.

European Commission 2002: 2002 Regular Report on Romania's Progress towards Accession, SEC (2002) 700

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Una política global de la UE contra la corrupción, COM/2003/0317 final.

European Commission 2003: 2003 Regular Report on Romania's Progress towards Accession, SEC (2003) 1744 final, Brussels

European Commission 2004: 2004 Regular Report on Romania's Progress towards Accession, COM (2004) 657 final, Brussels

European Commission 2005: Romania - 2005 Comprehensive Monitoring Report, COM (2005) 534 final, Brussels



European Commission 2006: Romania – May 2006 Monitoring Report, COM (2006) 214 final, Brussels.

European Commission 2006: Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania, COM (2006) 549 final, Brussels.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Estrategia de ampliación y principales retos 2006 – 2007, Bruselas, 8.11.2006, COM (2006) 649 final.

European Commission 2006: Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption, C (2006) 6569, Brussels.

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances realizados por Rumanía en relación con las medidas complementarias tras la adhesión-Bruselas, 27.6.2007. COM (2007) 378 final.

INFORME PROVISIONAL DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 4.2.2008, COM (2008) 62 final.

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, Bruselas, 23.7.2008, COM(2008) 494 final.

INFORME PROVISIONAL DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 12.2.2009, COM (2009) 70 final.

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 22.7.2009, COM (2009) 401 final.

INFORME PROVISIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 23.3.2010, COM (2010)113 final.

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 20.7.2010, COM (2010) 401 final.

INFORME PROVISIONAL DE LA COMISIÓN EUROPEA AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, Bruselas, 18.2.2011, COM (2011) 80 final.

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del mecanismo de cooperación y verificación Bruselas, 20.7.2011, COM (2011) 460 final.

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del mecanismo de cooperación y verificación Bruselas, 08.12.2012, COM (2012) 56 final.

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación Bruselas, 18.7.2012, COM (2012) 410 final.

Informe de la Comisión Europea “Member states competitiveness performance and policies-Europa” 2012.

### **3. Documentos oficiales de Rumanía ordenados de forma cronológica**

Ley 61/1991 sobre la administración pública local.

Decisión del Gobierno 140 / 1995 sobre el establecimiento y funcionamiento de la Comisión Interministerial para la Integración Europea.

Decisión del Gobierno 141 /1995 para la organización y funcionamiento del Departamento para la Integración Europea.

Decisión del Gobierno 837 /1999 sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Asuntos Externos.

Ley no. 188/1999 sobre el Estatuto de los funcionarios públicos.

Decisión del Gobierno 41/2000 sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Asuntos Externos.

Estrategia del Gobierno para la reforma de la administración pública del año 2001.

Decisión del Gobierno 8/2001 sobre la creación, organización y funcionamiento del Ministerio de la Administración Pública.

Decisión del Gobierno 14/2001 sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Integración Europea.

Decisión del Gobierno 81/2001 sobre el funcionamiento del Instituto de Administración Pública.

Decisión del Gobierno 273/2001 sobre la coordinación, preparación y organización de las negociaciones de adhesión de Rumanía a la Unión Europea.

Estrategia Nacional para la Adhesión a la Unión Europea y la Estrategia para la aceleración de la reforma de la administración pública 2001.

Ley 215/2001 sobre la administración pública local.

Programa nacional de adhesión a la Unión Europea Vol. 1, 2001.

Programa nacional de adhesión a la Unión Europea Vol. 2, 2001.

Constitución de Rumania 2003.

Decisión del Gobierno 402/2004 sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Integración Europea.

Informe de la Delegación de la Unión Europea en Rumania”Programe ale Uniunii Europene in Romania” 2004.

Estrategia actualizada del Gobierno de Rumania con respecto a la aceleración de la reforma en la administración pública para 2004-2006.

Informe del Ministerio Administración e Interior sobre las actividades correspondientes al año 2005.

Estrategia de Reforma Institucional del Ministerio de Administración y del Interior para 2005-2006.

Estrategia Nacional Anticorrupción 2005-2007.

Informe UCRAP “Ghid de elaborare si implementare a Programului Multianual de Modernizare (PMM)” 2006.

Ordenanza de Emergencia 133/ 2006 para la creación, organización y funcionamiento del Departamento de Asuntos Europeos.

Decisión del Gobierno 30 / 2007 sobre la creación, organización y funcionamiento del Ministerio de Interior y Reforma Administrativa (MIRA).

Programa Nacional de Reformas (PNR) 2007-2010.

Estrategia 2007-2013, disponible en el sitio web oficial del Gobierno de Rumania.

Programa Operacional “El Desarrollo de la Capacidad Administrativa” 2007-2013.

Estrategia nacional para prevenir y combatir la corrupción en los sectores vulnerables y de la administración pública local 2008-2010.

Informe final de evaluación de la aplicación de la Estrategia Nacional Anticorrupción en los sectores vulnerables y de la administración pública local para el período 2008-2010.

Estrategia para mejorar la Administración Pública Central 2008-2013.

Plano Estratégico del Ministerio de Administración e Interior para 2010-2013.

Estrategia Nacional Anticorrupción para el período 2012-2015.

Decisión del Gobierno 1/2013 sobre la creación, organización y funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Regional y de la Administración Pública (MDRAP).

## **ANEXOS**

- I. Plan de trabajo relativo a Rumania
- II. Decisión de la Comisión por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación (13 de diciembre de 2006)
- III. Presidentes de Rumania (Después de la Revolución de 1989)
- IV. Listado de entrevistas

## **ANEXO I**

### **PLAN DE TRABAJO RELATIVO A RUMANÍA**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Según el informe periódico de 2002 sobre los avances de Rumanía en cuanto al cumplimiento de los criterios de adhesión, el país ha progresado considerablemente en el cumplimiento de los criterios de Copenhague:

– Rumanía sigue cumpliendo los criterios políticos, por lo que, pese a que debe mantenerse la labor en una serie de ámbitos, el plan de trabajo no se ocupa de cuestiones relacionadas con este criterio.

– Si bien es cierto que Rumanía ha seguido avanzando en la transformación hacia una economía de mercado en funcionamiento, aún no cumple los criterios económicos de Copenhague. Por ese motivo, el plan de trabajo se centra en las medidas que debe adoptar el país para ajustarse a ese criterio.

– Rumanía aún no cumple totalmente los criterios relativos al acervo. A fin de concluir fructíferamente su preparación, el país debe proseguir la labor de incorporación, aplicación y cumplimiento del acervo.

Rumanía debe también proseguir la reforma de la función pública y el poder judicial con objeto de lograr la capacidad administrativa y judicial necesaria. La finalidad del presente plan de trabajo es ayudar a Rumanía en su labor de cumplimiento de los requisitos de adhesión pendientes determinando las tareas que quedan por hacer. Se hace especial hincapié en la capacidad administrativa y judicial necesaria para aplicar el acervo y en la reforma económica.

#### **2. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL**

##### **2.1 Capacidad administrativa**

Según el informe periódico de 2002, Rumanía ha realizado progresos constantes en la adopción del acervo. No obstante, en numerosos ámbitos, se ha producido una divergencia cada vez mayor entre los progresos realizados en la incorporación de la legislación y la aplicación y el cumplimiento de las nuevas disposiciones debido a la capacidad limitada de la administración rumana. La capacidad general de la administración pública para aplicar el acervo sigue siendo limitada, lo cual constituye un problema fundamental en la preparación de Rumanía a la adhesión. Además de la adopción del acervo, la gestión de los fondos de la CE es también objeto de preocupación.

Por otra parte, el informe periódico de 2002 señala una importante evolución en la realización de la reforma de la administración pública rumana. Si estas iniciativas se

mantienen y se basan en una estrategia clara, podrían mejorar considerablemente la calidad de ésta.

El informe periódico de 2002 y la Asociación para la adhesión de 2001 señalan varios ámbitos fundamentales que han de ser prioritarios para la reforma:

- desarrollar el campo normativo definido por la ley de 1999 sobre la función pública adoptando y aplicando las disposiciones necesarias de derecho derivado;
- velar por que la legislación sobre el funcionariado se aplique realmente creando mecanismos de aplicación;
- crear mecanismos para garantizar la independencia política y la responsabilidad del funcionariado;
- disponer lo necesario para mejorar la formación de los funcionarios tanto en la fase de nombramiento como durante la carrera;
- establecer una estructura de carrera basada en la transparencia de los ascensos y las evaluaciones;
- introducir módulos de gestión moderna de los recursos humanos;
- consolidar las estructuras administrativas con el fin de que Rumanía disponga de la capacidad necesaria para aprovechar plenamente los fondos comunitarios.
- seguir desarrollando el marco jurídico y la capacidad administrativa para proteger los intereses financieros de la Comunidad frente al fraude y las irregularidades.

El informe periódico de 2002 indicaba también que deben adoptarse medidas para mejorar el proceso legislativo y, en particular, limitar el recurso a las ordenanzas y las ordenanzas de emergencia.

Phare proporcionará una ayuda complementaria a la reforma de la administración pública para asistir a Rumanía en la aplicación de determinadas reformas mencionadas anteriormente.

## **2.2 Capacidad judicial**

Si bien el informe periódico de 2002 indica que se han realizado progresos en algunos ámbitos vinculados al funcionamiento del poder judicial, también señala varios aspectos preocupantes y recoge ámbitos prioritarios de reforma:

- es preciso adoptar medidas para garantizar la independencia real del poder judicial;



– el régimen de recursos extraordinarios contra los autos judiciales definitivos debe ajustarse al Convenio europeo de derechos humanos, también con objeto de consolidar el principio de seguridad jurídica;

– debe establecerse una estrategia global para mejorar el funcionamiento del poder judicial, cuyos elementos fundamentales han de consistir en medidas prácticas que garanticen la plena independencia y desarrollen la deontología, la formación y la profesionalidad de los jueces, los fiscales y los letrados, y mejoren la organización interna de los tribunales y la coordinación entre los órganos del Estado encargados de las cuestiones judiciales).

Cuando se haya elaborado y aprobado una estrategia de reforma global y un plan de actuación, se llevarán a cabo proyectos Phare para realizar reformas concretas.

## **1. REFORMA ECONÓMICA**

El informe periódico de 2002 señala que Rumanía ha seguido realizando progresos para convertirse en una economía de mercado en funcionamiento y que las perspectivas en este sentido han mejorado. Si Rumanía aplica de manera constante y exhaustiva las medidas previstas y completa el programa de reformas, a medio plazo estará en condiciones de afrontar la presión de la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la Unión.

En los últimos años la situación macroeconómica se ha estabilizado considerablemente. Se ha reducido la inflación gracias a una combinación de políticas más adecuada, se ha reanudado el crecimiento y la posición externa permanece sostenible. Se han seguido creando las instituciones del mercado necesarias. La reorganización en curso del sector bancario, las mejoras sucesivas del marco de supervisión y reglamentación de los mercados financieros y los avances en la privatización han ido endureciendo la disciplina financiera de las empresas.

La liberalización de los precios y del comercio combinada, durante el año pasado, a un ajuste considerable de las tarifas energéticas y a importantes reformas del sistema fiscal han sentado las condiciones necesarias para una distribución más eficaz de los recursos. La reestructuración progresa en diversos sectores.

Con objeto de que las autoridades puedan consolidar estos progresos, el informe periódico recoge una serie de prioridades concretas. En particular, se insta a las autoridades a constituir un buen balance en materia de estabilización macroeconómica basado en la prosecución de la desinflación, manteniendo una combinación adecuada de políticas y asociándola al respeto de la disciplina financiera por parte de las empresas. A este respecto, deben respetarse los compromisos asumidos para disminuir la masa salarial total del sector público. Se requiere asimismo un control riguroso del reciente y drástico crecimiento de la masa monetaria y el crédito y la determinación de adoptar medidas sin demora. Para instaurar la disciplina financiera de las empresas, es necesario mejorar la administración fiscal y hacer respetar las obligaciones fiscales, aplicar de manera coherente y transparente las últimas medidas adoptadas para reducir los atrasos de los usuarios de energía, recurrir con determinación y transparencia a las disposiciones jurídicas recientemente aprobadas para acelerar la privatización y estar dispuesto a liquidar a las empresas deficitarias. La terminación de la privatización en el

sector bancario, la prosecución de la reforma del gasto público y los procedimientos presupuestarios y la buena aplicación de unos marcos reglamentario y jurídico más adecuados contribuirán también a crear una economía de mercado en funcionamiento y a desarrollar la capacidad de Rumanía para hacer frente a la presión de la competencia y las fuerzas del mercado en la Unión.

Para valorar estas mejoras, la Comisión estudiará en particular los resultados obtenidos en los siguientes ámbitos:

- la tasa de inflación;
- la evolución de los atrasos entre empresas;
- la masa salarial del sector público;
- el índice de cobro de efectos en el sector de la energía y la adaptación de los precios regulados en función de la evolución de los costes;
- la reforma de las normativas fiscales y de la administración fiscal;
- la reforma de los procedimientos presupuestarios y del gasto público;
- la eficacia de los procedimientos de quiebra;
- el desarrollo de la intermediación financiera y del sector financiero no bancario;
- el respeto de los derechos de propiedad;
- el número de transacciones y los precios de las tierras agrícolas;
- los progresos realizados en la reforma de las empresas públicas, incluida la terminación de los planes de reestructuración, la privatización de las entidades viables y la liquidación de las que no lo son;
- la conclusión de la privatización del sector bancario;
- el volumen y la calidad de las inversiones públicas, en particular, en el sector de las infraestructuras, la enseñanza, el medio ambiente y la sanidad;
- la reducción de las ayudas estatales directas e indirectas.

## **2. CAPÍTULOS DEL ACERVO**

### **Capítulo 1: Libre circulación de mercancías**

Rumania debe centrarse en intensificar el proceso de adaptación al *acervo*. Sigue siendo necesario reforzar la capacidad administrativa y en algunas zonas hay que acabar las estructuras necesarias. Continúan las negociaciones sobre este capítulo. Los objetivos fundamentales son:

### A corto plazo

Conseguir que acabe la transposición de todas las directivas del nuevo enfoque y que los textos coincidan completamente con la legislación comunitaria. Garantizar que el sistema rumano de normalización está en consonancia con el sistema europeo de normalización y que todas las normas armonizadas europeas se transponen a normas rumanas.

Llevar a cabo un escrutinio completo de la totalidad de la legislación en el ámbito no armonizado para comprobar la conformidad con los artículos 28-30 del Tratado CE.

Preparar a la administración y a los operadores del sector alimentario para atenerse a los principios en los que se sustenta el sistema comunitario de seguridad alimentaria.

### A medio plazo

Completar la adaptación al *acervo* de la legislación específica de sector de los ámbitos regulados por las Directivas del antiguo enfoque.

Mejorar la capacidad administrativa global para aplicar el *acervo* a los productos industriales.

Seguridad de los alimentos: Desarrollar la capacidad institucional de los organismos y laboratorios de evaluación de la conformidad. Reestructurar el sistema de control de los alimentos. Suprimir el sistema de autorización provisional de registro para productos alimenticios. Asignar cada vez más recursos (tanto en términos de equipamiento como de personal) para mejorar los servicios de control.

Reforzar la capacidad administrativa por lo que se refiere a las infraestructuras de evaluación de la conformidad.

### En el momento de la adhesión

Modificar la legislación en el ámbito no armonizado para asegurar la conformidad con los artículos 28-30 del Tratado CE.

Incorporar una cláusula sobre reconocimiento mutuo en cada parte de la correspondiente legislación rumana sobre mercancías.

Adoptar legislación de ejecución en el ámbito de la contratación pública.

## **Capítulo 2: Libre circulación de personas**

Rumania debe procurar atajar los defectos localizados en el terreno del reconocimiento mutuo, en especial en cuanto a planes de estudios y formación. Rumania está creando las estructuras administrativas necesarias para lo que tendrá que mantener el esfuerzo realizado. También necesitará prepararse, a la mayor brevedad posible, para cumplir los requisitos financieros y administrativos derivados de la aplicación de las normas sobre

coordinación de la seguridad social. Las negociaciones sobre este capítulo continúan. Los objetivos fundamentales son:

#### A corto plazo

Revisar la legislación, para superar los defectos localizados, sobre reconocimiento mutuo profesional en términos generales y, en especial, la relativa a los colectivos de enfermeros, médicos, dentistas, comadronas y farmacéuticos.

#### A medio plazo

Adaptar la legislación a las normas comunitarias, en especial en cuanto a la nacionalidad, la residencia y la lengua.

Modificar la ley sobre el estatuto de extranjería para adecuarlo al acervo.

Adaptar al *acervo* la legislación en materia de igualdad de trato y de permisos de trabajo.

Reforzar los servicios públicos de empleo para participar en la red EURES. Debe hacerse hincapié en la formación lingüística del personal.

Desarrollar las estructuras administrativas en materia de sistemas de seguridad social.

### **Capítulo 3: Libertad de prestación de servicios**

Rumania debe centrarse en completar la adaptación legislativa, reforzar la capacidad administrativa, y alcanzar un nivel de supervisión eficiente. Son aún necesarias mejoras en el marco institucional de la supervisión financiera, particularmente en el campo de los valores y seguros. Es importante que empiece cuanto antes el proceso de analizar la legislación rumana en el campo de los servicios no financieros. Todavía no se han entablado negociaciones con Rumania sobre este capítulo.

#### A medio plazo

En el sector de los seguros, se requiere una mayor reestructuración y completar el marco legislativo (en especial el relativo a los seguros para los vehículos de motor ).

Poner a disposición los recursos humanos adecuados para aplicar la nueva legislación relativa al mercado de valores.

Adaptar completamente al *acervo* la ley de protección de datos, velando especialmente por la aplicación de la misma.

### **Capítulo 4: Libre circulación de capitales**

Rumanía debe seguir esforzándose por adaptar la legislación. Es necesario continuar la revisión del marco jurídico en el ámbito del blanqueo de dinero. Las negociaciones sobre este capítulo continúan. Entre los objetivos fundamentales están:

### A corto plazo

Suprimir las restricciones a la inversión directa interna relacionadas con disposiciones discriminatorias contenidas en la legislación de sectores específicos.

Aplicar la identificación del cliente al abrir cuentas en una entidad de crédito.

Adoptar legislación por la que se rijan la organización y el funcionamiento del sistema de pagos.

### A medio plazo

Hacer cumplir el Convenio europeo sobre el blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso.

Eliminar todos los obstáculos al desarrollo de la libre circulación de capitales en un mercado competitivo.

## **Capítulo 5: Derecho de sociedades**

Rumanía debe seguir procurando reducir el nivel de piratería y falsificación. Hay que transponer el acervo en materias como las agrupaciones de interés económico, y estipular disposiciones sobre la jurisdicción y ejecución de sentencias extranjeras en asuntos civiles y comerciales. En este capítulo han concluido provisionalmente las negociaciones. Conviene velar por que se respeten los compromisos adquiridos al respecto. Las medidas fundamentales a este respecto son:

### A medio plazo

Proseguir la adaptación para transponer la Directiva sobre derechos de autor en el ámbito de la sociedad de la información y la Directiva sobre derechos de participación.

Introducir mejoras en la dotación de personal y de presupuestos así como en la información estadística del Departamento de derechos de autor y el Departamento de inventos y marcas registradas.

Para interceptar las mercancías falsificadas, conviene avanzar en la realización de controles fronterizos e intensificar la cooperación entre los diversos organismos de aplicación de la ley.

Consolidar la red interinstitucional para progresar en la lucha contra la piratería y la falsificación.

## **Capítulo 6: Política de competencia**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos en proseguir la consolidación institucional y en la formación del personal tanto en el Consejo de Competencia como en la Oficina de la competencia, para lo que debe abordar cuestiones relativas a la adaptación de regímenes

incompatibles de ayudas de estado y al cumplimiento de las normas de competencia en los regímenes de ayudas no comunicados y en las ayudas ya existentes. Están celebrándose negociaciones sobre este capítulo. Serán patrones de comparación clave los siguientes:

#### A corto plazo

Mejorar la cooperación entre el Consejo de Competencia y la Oficina de la competencia y reforzar las responsabilidades de estas dos autoridades respecto de los Ministerios rumanos y otras instancias pertinentes.

La legislación en materia de competencia debe tener prioridad sobre cualquier otra legislación anticompetitiva, y es especialmente necesario otorgar a las autoridades encargadas de la competencia el derecho a oponerse a las leyes por las que se conceden las ayudas estatales.

En el ámbito de la legislación antimonopolio, hay que suprimir el requisito de notificación individual y centrar los recursos en los casos que suponen las distorsiones más graves de la competencia. Conviene adoptar un planteamiento más dinámico que incluya investigaciones por propia iniciativa y una política disuasoria en materia de sanciones.

Completar el marco legislativo de las principales normas de desarrollo en materia de ayudas estatales. Mejorar los servicios de expertos y la calidad de las decisiones sobre ayudas estatales, así como la transparencia en la concesión de las mismas.

Incrementar el nivel de aplicación de las leyes en materia de ayudas estatales. Adoptar un planteamiento más firme y más dinámico y garantizar la aplicación efectiva de las normas que rigen las ayudas estatales, incluida la ayuda no notificada, y la adaptación al acervo de las actuales ayudas y de la normativa en virtud de la que las conceden autoridades en diversos niveles. En especial adaptar al acervo regímenes de ayudas fiscales incompatibles y convertir las actuales prestaciones en ayudas compatibles.

Incrementar la transparencia respecto de las ayudas estatales concedidas en el sector siderúrgico. Por lo que se refiere a las ayudas concedidas en forma de exenciones fiscales/reducciones, fijar un límite a las mismas.

Intensificar el conocimiento de la política y las disposiciones legislativas en este ámbito entre las administraciones que conceden ayudas estatales.

#### A medio plazo

Proseguir las actividades de formación, en especial por lo que se refiere al sistema judicial.

Fomentar el conocimiento de las normas, en especial entre las personas que conceden las ayudas, el mundo empresarial y la judicatura.

## **Capítulo 7: Agricultura**

Rumanía debe seguir procurando reforzar la capacidad administrativa para aplicar y hacer cumplir el acervo, en especial en el ámbito veterinario y fitosanitario, y acelerar la reforma estructural del sector agrícola y agroalimentario. Se requieren importantes inversiones para acabar la reforma del catastro y el registro de los títulos de propiedad en las oficinas de registro. Se han entablado negociaciones con Rumanía sobre este capítulo, pero solamente en lo referente a las cuestiones fitosanitarias y veterinarias. Los objetivos fundamentales son:

### A medio plazo

La nueva política de apoyo estatal debe dirigirse más a crear una política agrícola orientada al mercado y tener más en consideración el desarrollo rural.

Incrementar la dotación de personal y otros recursos a fin de poder ejecutar completamente el acervo agrícola que se acaba de transponer.

En lo que respecta a las cuestiones horizontales, es necesario intensificar el esfuerzo realizado en áreas tales como el registro del suelo, la política de calidad, la Red de Información Contable Agrícola (RICA), y la creación del Sistema Integrado de Gestión y Control (en especial el sistema de identificación de parcelas rurales).

Elaborar las medidas de aplicación dado que se necesita elaborar la nueva ley del vino (en especial en lo relativo al registro de viñedos).

La Agencia nacional para la sanidad veterinaria requiere recursos humanos y financieros complementarios para complementar la adopción legal del acervo veterinario.

## **Capítulo 8: Pesca**

Se debe insistir en aplicar la legislación, de reciente adopción, que rige el funcionamiento de las estructuras administrativas principales, capítulo en el que se han clausurado provisionalmente las negociaciones. Es necesario velar por que se respeten los compromisos adoptados al respecto. Las medidas fundamentales son:

### A corto plazo

Aclarar las responsabilidades administrativas entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Bosques y el Ministerio del Agua y la Protección del Medio Ambiente.

### A medio plazo

Contratar más personal para el Departamento de Pesca dentro del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Bosques (MAFF).

Intensificar las actividades de control haciendo más hincapie en la formación de los inspectores de pesca, proporcionando el equipamiento apropiado, e incrementando el número de inspectores para la pesca marítima.

Transponer los reglamentos referentes a la gestión y el control de los recursos.

Transponer los reglamentos comunitarios sobre la gestión de los fondos estructurales y crear un Departamento de Fondos Estructurales en el MAFF.

Transponer la legislación comunitaria sobre la organización de las lonjas de pescado y crear un organismo para los pagos.

### **Capítulo 9: Política de transportes**

Rumanía debería centrarse en crear instituciones capaces de hacer cumplir la nueva legislación, y en asegurar la financiación necesaria para hacer las fuertes inversiones que requiere el acervo. También es necesario concentrarse en ejecutar el acervo fiscal y el acervo social y técnico sobre el sector viario, transponer y aplicar el acervo sobre el sector marítimo y la aviación, mejorar considerablemente el nivel de seguridad marítima, reestructurar la flota de vías navegables para cumplir las normas comunitarias, y consolidar la autoridad encargada de la seguridad marítima garantizando al mismo tiempo su independencia. Las negociaciones sobre este capítulo continúan. Los objetivos fundamentales son:

#### A corto plazo

Garantizar que la inspección de vehículos en carretera no dé lugar a ningún tipo de discriminación *de facto* entre transportistas y/o vehículos rumanos y comunitarios.

Consolidar la autoridad encargada de la seguridad marítima al tiempo que se garantiza su independencia

#### En el momento de la adhesión

Completar la reestructuración de la compañía aérea nacional

Abrir la red principal de carreteras al tráfico internacional que cumpla el acervo en cuanto al peso y las dimensiones, antes de proceder a su pleno acondicionamiento (aunque ello implique el uso de tramos no acondicionados de carreteras secundarias para carga y descarga) y sin imponer costes prohibitivos al acceso a carreteras no acondicionadas.

Asegurar la adaptación de la flota rumana de transporte al acervo de la UE mediante la reestructuración conforme a las normas técnicas de la UE de la flota de las vías navegables interiores, una aplicación estricta del acervo en seguridad marítima (mejorando el nivel de seguridad de los barcos con pabellón rumano), y la ejecución del acervo técnico, social, medioambiental y de normas seguridad en el transporte por carretera.



## **Capítulo 10: Fiscalidad**

Rumanía debe seguir abordando la legislación que queda pendiente para completar la transposición del acervo, así como reforzar su capacidad para la aplicación y ejecución. Las reformas administrativas deben centrarse en mejorar la recaudación de ingresos y los sistemas de devolución y en reducir el fraude en las devoluciones del IVA. Las negociaciones sobre este capítulo continúan. Los objetivos fundamentales son:

### A corto plazo

Continuar la transposición de la legislación sobre el IVA, velando por reducir el alcance de las exenciones y por introducir los regímenes especiales de IVA.

Intensificar la adaptación al acervo de la legislación referente a impuestos sobre consumos específicos.

Adoptar el régimen de suspensión de derechos (especialmente las disposiciones sobre depósitos fiscales).

Desarrollar y adoptar un Código deontológico.

### A medio plazo

Asegurar el cumplimiento del Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas  
Incrementar la capacidad administrativa en la administración fiscal.

## **Capítulo 11: Unión económica y monetaria**

Rumanía debe centrarse en proseguir la adaptación de su legislación al acervo en este ámbito. Las negociaciones sobre este capítulo han concluido provisionalmente. Hay que velar por que se respeten los compromisos contraídos al respecto. Las medidas fundamentales son:

### A medio plazo

Adaptar la legislación a las disposiciones del acervo relativas a la independencia del banco central, la prohibición del acceso privilegiado de las autoridades públicas a las instituciones financieras y la prohibición de la financiación directa del sector público.

Armonizar completamente las estadísticas de la hacienda pública con los requisitos del Sistema Europeo de Cuentas 95 (ESA 95).

## **Capítulo 12: Estadísticas**

Rumanía debe concentrarse en modernizar los métodos estadísticos y mejorar la calidad y la completitud de los datos. Es también necesario desarrollar la capacidad del personal dentro de la administración de estadísticas y procurar que no disminuyan más los niveles de dotación de personal. Se han clausurado provisionalmente las negociaciones

sobre este capítulo. Hay que velar por que se respeten los compromisos contraídos al respecto. Las medidas clave son:

#### A corto plazo

Desarrollar la calidad y cobertura de las estadísticas en el campo de la macroeconomía.

Modernizar las tareas y competencias de las ocho oficinas regionales principales.

#### A medio plazo

Introducir el sistema de Intrastat.

Definir una estrategia a largo plazo para el desarrollo de la Estadística.

Renovar y desarrollar continuamente la capacidad en tecnología de la información.

Impartir formación al personal de las oficinas central y regional en el uso efectivo de las aplicaciones y los equipos informáticos.

### **Capítulo 13: Política social y empleo**

Rumanía debe intensificar las actividades relacionadas con la adopción de un nuevo código laboral, la transposición y la aplicación continuas de los aspectos de salud y seguridad en el trabajo al acervo, un mayor fomento de la inclusión social, la plena adaptación al acervo de su normativa en materia de antidiscriminación, protegiendo los derechos de las mujeres embarazadas y facilitando libre acceso al trabajo nocturno. Es también necesario seguir trabajando en el terreno de la cooperación interinstitucional, la descentralización de las competencias en materia social a nivel local, la organización presupuestaria, la provisión de la dotación adecuada de personal, y la formación efectiva del mismo. Se han clausurado provisionalmente las negociaciones sobre este capítulo. Se requiere prestar atención a que se respeten los compromisos contraídos al respecto. Entre las medidas clave se incluyen:

#### A corto plazo

Adoptar un Código laboral revisado.

Aclarar la distribución de competencias a nivel local y entre el nivel local y nacional en lo referente a la aplicación de la legislación en materia de ayudas sociales y protección social.

Transponer y aplicar la nueva Directiva comunitaria relativa al tabaco.

Llevar a cabo las prioridades y los compromisos contenidos en la Evaluación conjunta sobre prioridades de la política de Empleo (JAP).

### A medio plazo

Realizar la transposición completa del acervo en materia de salud y seguridad en el trabajo y de derecho laboral. Mejorar la capacidad de ejecución y de aplicación, en especial de las Inspecciones de trabajo.

En lo que respecta a la igualdad de trato para mujeres y hombres, adaptar al acervo la legislación relativa a la carga de la prueba, la protección de los derechos de las mujeres embarazadas y el libre acceso al trabajo nocturno.

Realizar la transposición completa del acervo en materia de antidiscriminación, en especial por lo que se refiere a la discriminación indirecta y a la carga de la prueba.

Reforzar la capacidad administrativa de los interlocutores sociales, especialmente en relación con nuevos ámbitos como empleo e inclusión social.

Promover el diálogo social autónomo, especialmente a nivel sectorial y en las pequeñas y medianas empresas, para mejorar su cobertura.

Asegurar una capacidad adecuada para la gestión de proyectos tipo del Fondo Social Europeo en preparación para los Fondos Estructurales.

Desarrollar un planteamiento nacional común de la inclusión social, conforme a las directrices de la UE. Debe darse especial prioridad al desarrollo de las estadísticas sociales sobre la pobreza y la exclusión social.

Reorganizar el sistema nacional de vigilancia y control de enfermedades contagiosas para cumplir el acervo e intensificar la formación del personal.

Garantizar el desarrollo de un sistema de información en materia sanitaria que se ajuste a las normas comunitarias.

### **Capítulo 14: Energía**

Rumanía debe insistir en atajar los problemas estructurales a los que se enfrenta el sector: impago de facturas energéticas, reestructuración de Termoelectrica, y mejora de la eficiencia de sus redes energéticas. Debe también alejarse de su política actual centrada en la producción, y tender a una basada en el ahorro de energía. Rumanía debe tomar las medidas necesarias para conseguir la plena y oportuna aplicación de la legislación correspondiente al sector de la energía y reforzar la capacidad administrativa de los organismos de reciente creación (en especial los entes reguladores de la energía, el ente para la eficiencia energética y el organismo regulador de la seguridad nuclear). Tendrá que garantizar el cumplimiento de los requisitos y procedimientos de Euratom y tomar medidas para el desarrollo progresivo de las existencias de crudo. Las negociaciones sobre este capítulo continúan. Los objetivos fundamentales son:

### A corto plazo

Atajar el problema de los bajos sueldos en el organismo regulador de la seguridad nuclear que lleva a una rotación constante del personal.

Abordar las cuestiones relacionadas con el combustible nuclear consumido y los residuos nucleares.

Mejorar el nivel de cobro de las facturas energéticas, y la recaudación de los atrasos adeudados a las empresas públicas del sector de la energía.

Llevar a cabo una política de transparencia y de eliminación de las distorsiones en los precios de la energía para que todos los precios cubran los costes.

Promover un mayor uso de las energías renovables; adaptar la normativa al acervo en materia de eficiencia energética y desarrollar una política dinámica para reducir la intensidad energética de la economía rumana fomentando el rendimiento energético en todas las etapas del ciclo.

### A medio plazo

Completar la reestructuración del sector de los combustibles sólidos.

Conseguir el cumplimiento del acervo en el sector de la hulla.

En el sector nuclear, continuar los programas nacionales de mejora de la seguridad, prestando especial atención a las Recomendaciones del Informe de situación 2002.

Incrementar las existencias de los productos derivados del petróleo conforme a un calendario progresivo.

Llevar a cabo la puesta en práctica de una política de eficiencia energética con el objetivo de reducir la intensidad energética de la economía rumana, tales como fomentar el uso de las energías renovables.

## **Capítulo 15: Política industrial**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en concluir el proceso de privatización de manera completamente transparente, en atraer inversión simplificando y estabilizando el entorno empresarial, y en el desarrollo de la capacidad administrativa y de las estructuras necesarias para poner en marcha su estrategia de política industrial. Hay que prestar mucha atención a que la política de reestructuración se ejecute respetando el acervo de competencia y de ayudas estatales, de modo que se creen empresas competitivas eficientes. Las negociaciones sobre este capítulo se han cerrado provisionalmente.

## **Capítulo 16: Pequeñas y medianas empresas**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en ejecutar completamente el plan de acción para eliminar las barreras a las PYME, y en abordar las mejoras requeridas en el entorno legal y administrativo. Y debe aplicar la Carta Europea de las Pequeñas Empresas. También debe tomar medidas para conseguir una coordinación efectiva entre las muchas entidades existentes en el sector. Las negociaciones sobre este capítulo se han cerrado provisionalmente. Debe prestarse atención a que se respeten los compromisos efectuados en ese proceso.

## **Capítulo 17: Investigación y ciencia**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en el refuerzo de la capacidad y la infraestructura administrativas de la investigación, con objeto de incrementar los beneficios de su asociación a los programas marco comunitarios pertinentes, incluidos los 6º Programa Marco (2002- 2006), al que ya ha firmado el Acuerdo de Asociación. Las negociaciones sobre este capítulo se han cerrado provisionalmente. Debe prestarse atención a que se respeten los compromisos efectuados en ese proceso.

## **Capítulo 18: Educación y formación**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en completar su alineamiento con el acervo y en que las iniciativas de reforma reciban la financiación adecuada. Las negociaciones sobre este capítulo se han cerrado provisionalmente. Debe prestarse atención a que se respeten los compromisos efectuados en ese proceso. Los pasos clave son:

### A corto plazo

Aclarar algunos aspectos del derecho derivado aprobado en octubre de 2001 para conseguir la alineación completa con la Directiva sobre la educación de niños de trabajadores emigrantes (definición de los beneficiarios, enseñanza libre del rumano).

### A medio plazo

Ampliar la duración de la enseñanza escolar obligatoria de 8 a 9 años.

Preparar un plan global para reformar el sistema educativo.

Preparar un sistema estructurado de formación profesional, en especial de formación permanente.

## **Capítulo 19: Telecomunicaciones y tecnologías de la información**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en desarrollar una autoridad reguladora eficiente e independiente y en adoptar la normativa de ejecución. Y debe continuar transponiendo el acervo de telecomunicaciones actualizado y completar los procedimientos de ejecución cuanto antes. Las negociaciones sobre este capítulo se han cerrado provisionalmente. Debe prestarse atención al cumplimiento de los compromisos adquiridos en ese marco.

### A corto plazo

Esfuerzos en desarrollo institucional para que la autoridad reguladora pueda comenzar a actuar a tiempo para la liberalización del mercado de telefonía fija.

Aumentar la formación y la inversión financiera para conseguir capacidad administrativa adecuada en la autoridad reguladora.

### **Capítulo 20: Cultura y política audiovisual**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en los ajustes legislativos finales y debe continuar reforzando su capacidad administrativa. Las negociaciones sobre este capítulo continúan. Los patrones de comparación clave son:

#### A corto plazo

Que la reestructuración hecha en el Ministerio de Cultura y Asuntos Religiosos relativa a los asuntos audiovisuales no afecte a la capacidad institucional de Rumanía de efectuar la alineación legislativa reforma efectiva y la puesta en práctica sana del proyecto Phare.

Desarrollar la capacidad del Consejo Audiovisual Nacional de hacer cumplir la nueva Ley audiovisual.

Impartir cursos de formación especializados al personal del Consejo Audiovisual Nacional.

#### A medio plazo

Establecer y reforzar los mecanismos reguladores para la puesta en práctica completa del acervo audiovisual desde la adhesión.

### **Capítulo 21: Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en el diseño del sistema de gestión y de ejecución de los Fondos estructurales. Debe prestar atención a aclarar el papel de las instancias regionales y a la consolidación de la cooperación y la asociación interministeriales. Debe establecer sistemas y procedimientos para la supervisión efectiva y de gestión y control financiero. Necesita mejorar de forma significativa su capacidad administrativa del programación, incluyendo la de determinación y preparación de proyectos. Las negociaciones sobre este capítulo continúan. Los patrones de comparación clave son:

#### A medio plazo

Continuar los esfuerzos para elaborar una política de cohesión clara y consolidada.

En relación con la programación, incrementar la capacidad para seleccionar, debatir y aclarar las prioridades de desarrollo, a escala nacional y regional.

Mejorar la coordinación y la cooperación entre ministerios, así como entre los organismos pertinentes y los interlocutores sociales y económicos.

El Plan del Desarrollo Nacional debe estar más coordinado con los procesos nacionales de preparación de presupuesto y le determinación de políticas, incluyendo la programación y presupuestación multianuales.

Abordar los aspectos legislativos y administrativos relativos a los requisitos comunitarios sobre gestión y control financiero (funciones de control y auditoría, movilización y circulación de flujos financieros, cofinanciación nacional).

Intensificar los esfuerzos para cumplir los requisitos sobre seguimiento y evaluación de los Fondos Estructurales. Mejorar la preparación de proyectos.

## **Capítulo 22: Medio ambiente**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en desarrollar sus capacidades ejecutivas y en que las leyes incluyan plazos y evaluaciones de los costes realistas, y que solamente se propongan tras consultas suficientes. En el nivel local se necesitan recursos significativos para mejorar la situación del personal existente y para reclutar y formar adecuadamente nuevos inspectores. Hay que mejorar la coordinación interministerial sobre medio ambiente y Rumanía debe integrar los requisitos de protección ambiental en la definición y ejecución de las demás políticas sectoriales a fin de promover desarrollo sostenible. Las negociaciones sobre este capítulo continúan. Los patrones de comparación clave son:

### A corto plazo

Completar una evaluación general de la situación del sector medioambiental para determinar los problemas que hay que solucionar.

Preparar planes de ejecución con estrategias de financiación, con objeto de indicar los pasos necesarios para conseguir la ejecución completa a medio y largo plazo. Estos planes deben tener en cuenta los recursos disponibles y el refuerzo institucional, y el afinamiento de los mecanismos de seguimiento de su ejecución efectiva.

Mejorar la capacidad administrativa de ejecutar el acervo, mediante el refuerzo de las plantillas tanto en el ministerio como en otros organismos pertinentes, incluyendo los niveles locales y regionales.

Mejorar la forma de preparar la legislación inclusión de consultas plenas con las partes (incluidos otros ministerios, operadores económicos y ONG) y teniendo bien en cuenta los requisitos de ejecución, incluida una evaluación completa de los costes de ejecución.

Adoptar la legislación secundaria sobre la evaluación del impacto ambiental y el acceso a la información.

Reforzar las estructuras y los mecanismos de integración de los requisitos de protección del medio ambiente en la definición y ejecución de las demás políticas sectoriales, a fin de promover el desarrollo sostenible.

#### A medio plazo

Proseguir la transposición completa de la legislación en todos los ámbitos restantes.

Asegurar el progreso en la ejecución del acervo, incluyendo el conseguir los recursos financieros necesarios.

Reforzar las estructuras administrativas necesarias para la puesta en práctica completa del acervo, tras los compromisos suscritos durante las negociaciones.

### **Capítulo 23: Protección de los consumidores y salud pública**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en la transposición de la legislación comunitaria en ámbitos tales como crédito al consumo, propiedad compartida, requerimientos, y ventas de bienes de consumo y sus garantías. Debe prestar atención a la aplicación y cumplimiento de la legislación existente, lo que significa que las estructuras administrativas deben funcionar eficazmente. Esto es particularmente importante en lo que se refiere a la vigilancia de mercado y a la sensibilización cada vez mayor de los consumidores y de los productores a los nuevos reglamentos. El papel de las asociaciones de consumidores en el desarrollo y aplicación de la política de consumidor debe promoverse más. Las negociaciones sobre este capítulo se han cerrado provisionalmente. Hay que prestar atención a que se respeten los compromisos entablados. Los pasos clave son:

#### A medio plazo

Completar el marco legislativo en el campo de la protección del consumidor, particularmente publicidad, seguridad general de producto, crédito al consumo, propiedad compartida, requerimientos, ventas de bienes de consumo y sus garantías.

Conseguir un nivel efectivo de protección de los derechos económicos y jurídicos de los consumidores.

Debe organizarse la formación específica del personal de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor así como del personal de otras instituciones pertinentes tales como la policía, las aduanas y la magistratura.

En cuanto a las actividades de vigilancia de mercado, debe prestarse mayor atención a los aspectos de seguridad de los productos de consumo no alimenticios y dedicar más recursos a los ensayos de laboratorio. Debe reforzarse la cooperación entre los agentes pertinentes en este campo y aclarar mejor sus papeles.

Debe contemplarse la mayor promoción de la capacidad de las organizaciones de consumidores para que puedan desempeñar un papel activo en su esfera de actuación.



## **Capítulo 24: Justicia y asuntos de interior**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en la aproximación legislativa en ámbitos como migración, Schengen, cooperación en el campo de las drogas y cooperación judicial. Debe continuar sus esfuerzos para aumentar la capacidad administrativa y la cooperación inter agencias de las instancias encargadas solicitantes de hacer respetar la ley. Con especial atención a la judicatura y a su completa independencia. Las negociaciones sobre este capítulo continúan. Los patrones de comparación clave son:

### A corto plazo

Puesta en práctica de la estrategia nacional anticorrupción y consolidación de la autonomía de la Fiscalía Nacional.

Enmendar y actualizar regularmente el plan de acción de Schengen.

Ejecutar los programas de integración de los solicitantes de asilo y los refugiados.

Adoptar una estrategia integrada de la gestión aduanera en todas las fronteras de Rumanía, con especial atención a la modernización gradual de la infraestructura fronteriza y su equipamiento, a la necesaria formación de los guardias fronterizos y funcionarios aduaneros (recientemente reclutados) y a la coordinación entre autoridades. Empezar a contratar nuevos funcionarios de policía de fronteras.

Mejorar la capacidad administrativa de emisión de visados de la autoridad central.

Adoptar nueva legislación para la alineación completa con el acervo de la UE en el campo de la protección por el derecho penal de los intereses financieros de las Comunidades.

Modificar la Ley de extranjería y otra legislación pertinente sobre la migración y alinearla completamente con el acervo. Continuar hasta su concreción los acuerdos de readmisión y aplicarlos.

Aplice la recientemente adoptada legislación sobre la reforma de la policía.

Adoptar y ejecutar una estrategia nacional para luchar contra los diversos tipos de delincuencia organizada, especialmente la transfronteriza, como tráfico de drogas, de seres humanos, de mercancías robadas o falsificadas, de armas, de materiales nucleares, etc., y prestar una atención especial a fomentar una coordinación entre los estamentos encargados de hacer cumplir la ley basada en los principios del Pacto de Preadhesión sobre la Delincuencia Organizada.

Adoptar y ejecutar una estrategia nacional antidroga conforme con la Estrategia Antidroga de la UE 2000-2004 y continuar tomando medidas para preparar la participación en la red Reitox.

Consolidar más la red institucional que tiene competencias anti blanqueo de dinero, con especial atención a la cooperación inter agencias en el plano nacional y a la cooperación internacional.

## A medio plazo

Alinear completamente la política sobre visados con los listados de la UE sobre los terceros países cuyos nacionales están exentos o no lo están de este requisito. Continuar equipando a las misiones diplomáticas y consulares con dispositivos para detectar documentos alterados o falsificados. Continuar aplicando una política anticorrupción coherente con suficiente atención a la prevención.

Continuar unos esfuerzos importantes para establecer un sistema fronterizo del tipo Schengen mediante la aplicación completa del plan de acción de Schengen.

Continuar aplicando la estrategia de gestión fronteriza integrada y la modernización de la infraestructura fronteriza, los equipos y la formación permanente para disponer el momento de la adhesión de buenos controles fronterizos, especialmente en las futuras fronteras exteriores de la UE. Colmar todas las vacantes del cuerpo de la policía de fronteras.

Continuar los esfuerzos para crear un cuerpo de policía profesional responsable y completamente coordinado capaz de combatir de forma eficiente la delincuencia ordinaria y las diferentes manifestaciones de la organizada, como tráfico de drogas, de personas, etc. Conseguir el cumplimiento completo del acervo y de otras normas internacionales sobre la lucha contra la utilización ilegal del sistema financiero y la financiación del terrorismo.

Prepararse para la puesta en práctica completa en el momento de adhesión de los Convenios de Cooperación Aduanera del tercer pilar.

Tomar medidas adicionales para la ejecución de los instrumentos comunitarios en el campo de la cooperación judicial en asuntos civiles, especialmente en el reconocimiento y la aplicación mutuos de las decisiones judiciales.

Hacer las enmiendas legislativas necesarias para acceder al Convenio UE sobre ayuda mutua en asuntos criminales y aplicarlo.

Tomar las medidas necesarias para preparar la plena utilización desde la adhesión del instrumento que aplica el principio de reconocimiento mutuo, y en especial la Orden de Detención Europea y la Decisión Marco sobre la ejecución de mandatos de confiscación de propiedad o pruebas.

## **Capítulo 25: Unión aduanera**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en completar la aproximación de la legislación aduanera, en especial en lo que se refiere a normas de origen, estatus de las zonas francas, mercancías de doble uso y precursores. Necesita hacer más esfuerzos para reducir los niveles de corrupción en la administración aduanera y en los preparativos para la aplicación de las medidas que se introducirán en el momento de la adhesión. Las negociaciones sobre este capítulo se han cerrado provisionalmente. Debe prestarse atención al cumplimiento de los compromisos adquiridos en ese marco.

### A corto plazo

Mejorar la cooperación entre los servicios aduaneros y otros organismos encargados de aplicar la ley.

Combatir las irregularidades aumentando el uso de métodos de análisis de los riesgos y reforzando la estructura de inteligencia en la administración aduanera.

Combatir la corrupción en el servicio aduanero.

### A medio plazo

Consolidar la capacidad operativa y administrativa de la administración aduanera, incluida la tecnología de información.

## **Capítulo 26: Relaciones exteriores**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en dotarse de capacidad para ejecutar y para hacer cumplir completamente el acervo de la CE en este ámbito en el momento de la adhesión y para tomar decisiones, con carácter de urgencia, sobre la renegociación o abolición de sus tratados de inversión bilaterales en conformidad completa con sus obligaciones de miembro de la UE. Debe también establecerse un mecanismo de escrutinio completo de toda su legislación comercial para que sea compatible con sus obligaciones internacionales. Las negociaciones sobre este capítulo se han cerrado provisionalmente. Debe prestarse atención a respetar los compromisos que ha asumido en este proceso. Los pasos clave son:

### A medio plazo

Conseguir que los tratados de inversión bilaterales sean conformes con las obligaciones del Tratado.

Alineamiento completo de Rumanía con el reglamento comunitario sobre las mercancías de doble uso.

Desarrollar progresivamente una política de cooperación al desarrollo en consonancia con las líneas comunitarias.

## **Capítulo 27: Política exterior y de seguridad común**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en conseguir que la orientación de su política exterior esté en consonancia con la evolución de la política extranjera y de seguridad de la Unión, para lo que debe adoptar la legislación sobre sanciones económicas y concluir el desarrollo de sus estructuras administrativas. En especial, Rumanía debe lograr que sus políticas nacionales se ajusten a las posturas comunes de la UE y defender estas posiciones en los foros internacionales. En este contexto debe prestar una atención particular al acuerdo bilateral que firmó con los EE.UU. en agosto 2002 sobre la no entrega de los nacionales de ambas partes al Tribunal Penal

Internacional, que no cumple con los principios rectores fijados por el Consejo el 30 de septiembre de 2002. Las negociaciones sobre este capítulo se han cerrado provisionalmente. Debe prestar atención a respetar los compromisos asumidos en ese proceso.

## **Capítulo 28: Control financiero**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en utilizar sistemas de control financiero sanos mediante la compleción del alineamiento, el desarrollo ulterior de su marco legislativo y su capacidad administrativa de protección de los intereses financieros de las Comunidades, y la compleción y consolidación de las estructuras institucionales requeridas. Las negociaciones sobre este capítulo continúan. Los patrones de comparación clave son:

### A corto plazo

Completar el establecimiento de unidades de auditoría interna funcionalmente independientes en todos los centros de gasto presupuestario, dedicadas a procedimientos sistemáticos a auditorías del funcionamiento.

Definir los métodos de trabajo apropiados de la Unidad Central de Armonización del Ministerio de Hacienda.

Desarrollo de los recursos humanos y de unas políticas de formación adecuada en en s, tanto de las unidades de auditoría interna como de la Unidad Central de Armonización.

Adoptar el proyecto de Ley de Auditoría Interna y el proyecto de Ley de Control Financiero Preventivo.

Preparar los manuales de gestión financiera y los sistemas control y la auditoría interna.

Establecer una cooperación efectiva con la OLAF por intermedio del Servicio de Coordinación Antifraudes.

### A medio plazo

Descentralizar el control financiero previo al nivel de los interventores de las unidades de gasto.

Reforzar la independencia de miembros del Tribunal de Cuentas enmendando el artículo pertinente de la Constitución.

Prepararse un juego completo de normas de la auditoría externa, conforme con las normas de auditoría externa internacionalmente aceptadas y con el acervo de la CE.

Reforzar el escrutinio parlamentario de las conclusiones de las auditorías del Tribunal de Cuentas y mejorar la difusión de sus informes.

En lo que se refiere al control de los gastos de las acciones estructurales, consolidar los sistemas de control financiero interno y los servicios de auditoría externa del sector público nacional.

Elaborar más una estructura efectiva y un marco legislativo de coordinación para la protección de los intereses financieros de la CE y consolidar los mecanismos de las investigaciones administrativas y de seguimiento judicial de las investigaciones antifraude.

## **Capítulo 29: Disposiciones financieras y presupuestarias**

Rumanía debe centrar sus esfuerzos futuros en los preparativos para la aplicación del acervo sobre los recursos propios, y en crear un marco para conseguir flujos financieros transparentes y eficientes con el presupuesto comunitario. Rumanía debe continuar la puesta en práctica de los conceptos del SAE-95 y prestar atención a mejorar la calidad y la metodología del cálculo del PNB y de la contabilidad nacional, incluida su exhaustividad. Rumanía debe también mejorar el cálculo de la base del IVA. Las negociaciones sobre este capítulo aún no se han abierto.

### A corto plazo

Crear la capacidad de aplicar de forma efectiva los mecanismos presupuestarios plurianuales definidos en la Ley de las finanzas públicas, particularmente para la cofinanciación de los instrumentos de preadhesión de la CE.

Consolidar la Unidad de Coordinación de los Recursos Propios del Ministerio de Hacienda.

### A medio plazo

Continuar los esfuerzos de alinear los principios y normas presupuestarios con las generalmente aplicables en la Comunidad.

Mejorar la adecuación de las estadísticas de la contabilidad nacional a la norma SEC 95. Disponer de la capacidad administrativa adecuada para recopilar y transferir oportunamente todos los recursos propios al presupuesto comunitario de la futura CE.

Consolidar aún más los esfuerzos de creación de instrumentos efectivos para combatir el fraude al IVA y a los derechos de aduana.

## ANEXO II

**DECISIÓN DE LA COMISIÓN**  
**de 13 de diciembre de 2006**  
**por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances**  
**logrados por**  
**Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y**  
**lucha contra la corrupción**  
*[notificada con el número C(2006) 6569]*  
(2006/928/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado de la Unión Europea,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Tratado de adhesión de la República de Bulgaria y

Rumanía, y en particular su artículo 4, apartado 3,

Vista el Acta de adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía,  
y en particular sus artículos 37 y 38,

Vistos los dictámenes emitidos por los Estados miembros,

Considerando lo siguiente:

(1) La Unión Europea se fundamenta en el Estado de Derecho, principio común a todos los Estados miembros.

(2) El espacio de libertad, seguridad y justicia y el mercado interior, creados por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se basan en la confianza mutua de que las decisiones y prácticas administrativas y judiciales de todos los Estados miembros respetan plenamente el Estado de Derecho.

(3) Ello conlleva, para todos los Estados miembros, la existencia de un sistema judicial y administrativo imparcial, independiente y efectivo, bien preparado, entre otras cosas, para luchar contra la corrupción.

(4) El 1 de enero de 2007 Rumanía se convertirá en miembro de la Unión Europea. La Comisión, aún cuando es consciente del enorme esfuerzo realizado por ese país para finalizar los preparativos de la adhesión, en su informe de 26 de septiembre de 2006 mencionaba algunas cuestiones pendientes, en particular respecto a la responsabilidad y eficiencia del sistema judicial y los organismos ejecutivos, aspectos en los que es necesario seguir avanzando para asegurar su capacidad de ejecución y aplicación de las medidas adoptadas a fin de establecer el mercado interior y el espacio de libertad, seguridad y justicia.

(5) El artículo 37 del Acta de adhesión autoriza a la Comisión a tomar medidas adecuadas en caso de riesgo inminente de que Rumanía perturbe el funcionamiento del mercado interior por no haber cumplido los compromisos asumidos. El artículo 38 del Acta de adhesión autoriza a la Comisión a tomar medidas adecuadas en caso de riesgo inminente de deficiencias graves en Rumanía en la transposición, la instrumentación o la aplicación de los actos adoptados en virtud del Título VI del Tratado UE y del Título IV del Tratado CE.

(6) Las cuestiones pendientes en materia de responsabilidad y eficiencia del sistema judicial y de los organismos ejecutivos se refieren al establecimiento de un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para tratar indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción.

(7) En caso de que Rumanía no cumpla los indicadores adecuadamente, la Comisión puede aplicar medidas de salvaguardia en virtud de los artículos 37 y 38 del Acta de adhesión, incluida la dispensa de la obligación que, con arreglo a las condiciones fijadas en el Derecho comunitario, tienen los Estados miembros de reconocer y ejecutar sentencias y decisiones judiciales rumanas, por ejemplo órdenes de detención europeas.

(8) Esta Decisión no impide la adopción de medidas de salvaguardia en un momento dado en virtud de los artículos 36 a 38 del Acta de adhesión si se cumplen las condiciones para la adopción de tales medidas.

(9) La presente Decisión debe modificarse en caso de que la evaluación de la Comisión indique la necesidad de ajustar los indicadores. La Decisión debe derogarse una vez cumplidos satisfactoriamente todos los indicadores.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

Antes del 31 de marzo de cada año, y por primera vez antes del 31 de marzo de 2007, Rumanía informará a la Comisión sobre los avances logrados respecto al cumplimiento de los indicadores contemplados en el anexo.

La Comisión podrá proporcionar, en cualquier momento, asistencia técnica a través de diversas actividades o recopilar e intercambiar información sobre los indicadores. Además, la Comisión podrá organizar, en cualquier momento, misiones de expertos a Rumanía con este fin. Las autoridades rumanas deberán prestar el apoyo necesario en este contexto.

*Artículo 2*

La Comisión transmitirá por primera vez en junio de 2007 al Parlamento Europeo y al Consejo sus propios comentarios y conclusiones sobre el informe relativo a Rumanía. La Comisión informará de nuevo posteriormente en tiempo y forma oportunas, y como mínimo cada seis meses.

*Artículo 3*

La presente Decisión entrará en vigor únicamente a reserva y en la fecha de la entrada en vigor del Tratado de Adhesión.

*Artículo 4*

Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el 13 de diciembre de 2006.

*Por la Comisión*

Olli REHN

*Miembro de la Comisión*

*ANEXO*

Indicadores que debe cumplir Rumanía, mencionados en el artículo 1:

- 1) Garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes, en particular incrementando la capacidad y responsabilidad del Consejo Superior de la Magistratura. Presentar informes y llevar a cabo el seguimiento de las consecuencias de los nuevos códigos procesales civil y penal.
- 2) Establecer, tal como está previsto, una Agencia de Integridad encargada de verificar las declaraciones de patrimonio, las incompatibilidades y los posibles conflictos de intereses, así como de expedir decisiones preceptivas con arreglo a las cuales se puedan aplicar sanciones disuasorias.
- 3) Ampliar los progresos ya realizados, continuar las investigaciones profesionales y no partidistas de las alegaciones de corrupción a alto nivel.
- 4) Tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en las administraciones locales.



### ANEXO III

#### Presidentes de Rumanía (Después de la Revolución de 1989)

<b>Período</b>	<b>Presidente</b>	<b>Comentarios</b>
22 de diciembre de 1989- 20 de mayo de 1990	<b>Ion Iliescu</b>	
20 de mayo de 1990- 11 de octubre de 1992	<b>Ion Iliescu</b>	
11 de octubre de 1992- 29 de noviembre de 1996	<b>Ion Iliescu</b>	
29 de noviembre de 1996- 20 de diciembre de 2000	<b>Emil Constantinescu</b>	
20 de diciembre de 2000- 20 de diciembre de 2004	<b>Ion Iliescu</b>	
21 de diciembre de 2004- 20 de abril de 2007	<b>Traian Basescu</b>	
20 de abril de 2007- 23 de mayo de 2007	<b>Nicolae Vacaroiu</b>	Presidente designado Interino tras de la suspensión del presidente Traian Basescu
23 de mayo de 2007- 6 de julio de 2012	<b>Traian Basescu</b>	Retoma el cargo presidencial, después de haber sido suspendido por el parlamento rumano
6 de julio de 2012- 22 de agosto de 2012	<b>Crin Antonescu</b>	Presidente designado Interino tras de la suspensión del presidente Traian Basescu
22 de agosto de 2012- actualmente	<b>Traian Basescu</b>	Retoma el cargo presidencial, después de haber sido suspendido por el parlamento rumano

Fuente: Elaboración propia

## ANEXO IV

### Listado de entrevistas

- 1. Entrevista (1):** El eurodiputado rumano Cristian Preda, Bucarest, 8 de abril de 2011.
- 2. Entrevista (2):** Alto funcionario Departamento Consejeros Integración Europea del Ministerio de Integración Europea, Bucarest, 8 de abril de 2011.
- 3. Entrevista (3):** Funcionario Dirección General de Asuntos Europeos y Relaciones Externas del Ministerio de Administración e Interior, Bucarest, 11 de abril de 2011.
- 4. Entrevista (4):** Funcionario Dirección General para Interés Público del Ministerio de Administración e Interior, Bucarest, 11 de abril de 2011.
- 5. Entrevista (5):** Funcionario Dirección para los Servicios Públicos Desconcentrados del Ministerio de Administración e Interior, Bucarest, 11 de abril de 2011.
- 6. Entrevista (6):** La eurodiputada rumana Daciana Sarbu, Bucarest, 12 de abril de 2011.
- 7. Entrevista (7):** Funcionario Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública del Ministerio de Administración e Interior, Bucarest, 12 de abril de 2011.
- 8. Entrevista (8):** Funcionario Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública del Ministerio de Administración e Interior, Bucarest, 12 de abril de 2011.
- 9. Entrevista (9):** Alto cargo de la administración pública rumana, Dirección para el Desarrollo de la Capacidad Administrativa del Ministerio de la Administración e Interior, Bucarest, 13 de abril de 2011.
- 10. Entrevista (10):** Alto cargo de la administración pública rumana, Dirección para el Desarrollo de la Capacidad Administrativa del Ministerio de la Administración e Interior, Bucarest, 13 de abril de 2011.
- 11. Entrevista (11):** Alto cargo de la administración pública rumana, Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública del Ministerio de Administración e Interior, Bucarest, 13 de abril de 2011.
- 12. Entrevista (12):** Alto funcionario Dirección General de Asuntos Europeos y Relaciones Externas del Ministerio de la Administración e Interior, Bucarest, 14 de abril de 2011.

- 13. Entrevista (13):** Alto funcionario Dirección General de Asuntos Europeos y Relaciones Externas del Ministerio de la Administración e Interior, Bucarest, 14 de abril de 2011.
- 14. Entrevista (14):** Funcionario Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública del Ministerio de Administración e Interior, Bucarest, 15 de abril de 2011.
- 15. Entrevista (15):** Funcionario Unidad Central para la Reforma de la Administración Pública del Ministerio de Administración e Interior, Bucarest, 15 de abril de 2011.
- 16. Entrevista (16):** La eurodiputada rumana Corina Cretu, Bucarest, 18 de abril de 2011.
- 17. Entrevista (17):** Alto funcionario de la administración pública rumana, Unidad de Políticas Públicas del Ministerio de la Administración e Interior, Bucarest, 1 de agosto de 2011.
- 18. Entrevista (18):** Funcionario Dirección de Coordinación de Programas de Desarrollo del Ministerio de Integración Europea, Bucarest, 2 de agosto de 2011.
- 19. Entrevista (19):** Funcionario Dirección Comunicaciones del Ministerio de Integración Europea, Bucarest, 2 de agosto de 2011.
- 20. Entrevista (20):** Funcionario Departamento Consejeros Integración Europea del Ministerio de Integración Europea, Bucarest, 3 de agosto de 2011.
- 21. Entrevista (21):** Funcionario Departamento Consejeros Integración Europea del Ministerio de Integración Europea, Bucarest, 3 de agosto de 2011.
- 22. Entrevista (22):** Funcionario Dirección de la legislación europea y la armonización legislativa del Departamento de Asuntos Europeos, Bucarest, 4 de agosto de 2011.
- 23. Entrevista (23):** Funcionario Dirección de coordinación de la estrategia posterior de la adhesión a la UE del Departamento de Asuntos Europeos, Bucarest, 5 de agosto de 2011.
- 24. Entrevista (24):** Funcionario Dirección Evaluación Adhesión a la UE del Ministerio de Integración Europea, Bucarest, 8 de agosto de 2011.
- 25. Entrevista (25):** Funcionario Dirección Comunicación Pública del Ministerio de Integración Europea, Bucarest, 9 de agosto de 2011.