

# La integración europea en términos administrativos: un marco para el análisis y el caso griego

Calliope Spanou \*

## Introducción\*\*

Los sistemas-político administrativos específicos se enfrentan a retos que surgen de la creciente interdependencia dentro de la Unión Europea (UE). Mientras que las condiciones bajo las que operan cambian y llegan a ser más parecidas, las respuestas nacionales a este proceso varían. La integración en términos administrativos plantea, entre otras, las siguientes preguntas: ¿Cómo puede definirse la capacidad de respuesta a los requisitos de la UE? ¿Cuáles son los procesos y mecanismos relevantes? ¿Existe convergencia de sistemas administrativos y cómo es posible detectarla? Estas cuestiones se plantean explícita o implícitamente no solamente en discusiones académicas sino también en la forma en que se consideran y se tratan las variaciones nacionales en el contexto de la política europea.

La integración europea —principalmente un proceso gradual y en crecimiento— comprende dimensiones tanto *formales* como *informales* (WALLACE, 1990)<sup>1</sup>. Esta distinción es igualmente útil para el análisis de las formas en que los sistemas político-administrativos específicos responden a los desafíos de la integración. Aparte de las normas legalmente obligatorias y de las disposiciones institucionales, las prácticas y los modelos de la sociedad-Estado o de la interacción de la política-administración, que se derivan de las reglas formales prescritas, condicionan —o incluso determinan— la capacidad de respuesta. En otras palabras, lo que importa es la interacción entre las dimensiones formales e informales. Esto es cierto, particularmente, para los sistemas político-administrativos caracterizados por la

diferencia en la forma en que interactúan las prácticas formales e informales.

Este artículo trata de la integración en términos administrativos y de la convergencia administrativa, todavía un concepto impreciso y difícil de definir. Se han establecido dos aspectos principales: hasta el momento, la discusión ha estado dominada por a) un conjunto de hipótesis implícitas que apuntan a la universalidad de las burocracias de tipo weberiano, y b) el énfasis puesto en los aspectos formales/institucionales de las adaptaciones administrativas para la pertenencia a la UE. La argumentación del artículo se desarrolla a lo largo de las siguientes líneas. Primero, la diversidad administrativa dentro de la UE no confirma estas hipótesis implícitas. Segundo, la convergencia implica, principalmente, el conjunto de limitaciones que se imponen a los sistemas administrativos específicos y a su capacidad para alcanzar determinados resultados. Finalmente, para evaluar la adaptación de las administraciones nacionales, se deben aclarar los aspectos y procesos informales, que influyen —positiva o negativamente— en el proceso de integración, pero tienden a atraer poco la atención en comparación con los institucionales o formales.

El caso de Grecia se contempla como un ejemplo de un país cuyo sistema administrativo no se corresponde completamente con estas hipótesis implícitas, y donde los aspectos informales de la integración son particularmente importantes para comprender el reto al que se enfrenta y los procesos que tienen lugar. Se intenta identificar el marco para el análisis de los aspectos administrativos de la integración europea, que sirve para tener en cuenta casos que se tratan con frecuencia como excepcionales. En otras palabras, esta contribución va dirigida a am-

pliar el horizonte de cómo se percibe generalmente la integración en términos administrativos.

## La integración en términos administrativos

### Hipótesis implícitas

La búsqueda de *previsibilidad mutua* puede verse como una de las consecuencias más importantes de la creciente interdependencia dentro del entorno complejo de la UE. Al mismo tiempo, constituye una condición importante para la posterior integración y la principal fuente de limitaciones y presiones sobre los sistemas político-administrativos. La integración supone un ajuste de la política existente así como de las formas de actuación política y administrativa. Se ha mantenido que los modelos político y administrativo de la interacción en la Comunidad Europea (CE) están, sin duda, caracterizados por un alto grado de «fusión», incrementando «la capacidad de cálculo y confianza mutua en las acciones de los socios» (WESSELS, 1990:238). Los requisitos de la previsibilidad mutua no son, sin embargo, necesariamente explícitos, forman más bien un conjunto de hipótesis implícitas y expectativas desde los sistemas político-administrativos específicos, un modelo implícito sobre el que la integración se concibe como un proceso formal.

A pesar de las limitaciones y oportunidades comunes, cada sistema político-administrativo tiende a responder de una forma particular, dependiendo del punto de partida y del grado de congruencia entre sus propias características específicas y el modelo implícito. En otras palabras, las respuestas a los requisitos para la integración están filtrados e —incluso condicionados— por el estado de las cosas existente.

Se ha observado que la *divergencia* en las respuestas de los gobiernos nacionales refleja una combinación de estilo administrativo, objetivos políticos e intereses económicos (WALLACE, 1983; WEBB, 1983). Aunque los parámetros anteriores dan cuenta de la diferente capacidad de respuesta, la gama de variantes que se consideran es limitada. Esto es debido a los arquetipos en que se basa el razonamiento: principalmente refleja la experiencia de los Estados miembros caracterizada por una economía avanzada y un sistema administrativo desarrollado de acuerdo con la línea de la burocracia weberiana. Sus características típicas son la capacidad de cálculo, la eficacia, la instrumentalidad y la racionalidad legal, a pesar de una gran variedad de versiones y de relaciones con el sistema político. La hipótesis

subyacente es que los Estados miembros *comparten* esta tradición con variaciones sobre el mismo tema.

Esta hipótesis ha sido gradualmente probada como inadecuada. Las iniciativas hacia la integración en el Occidente de Europa (así como la pertenencia a la UE) han sido tomadas formalmente sobre la base de valores y criterios que no están ligados al estado de los sistemas político-administrativos; los criterios se relacionan más bien con el pluralismo político, con el gobierno limitado y democrático y con economías mixtas públicas y privadas (WALLACE, 1990). Países como Grecia, España y Portugal fueron admitidos después de un período de tiempo, debido principalmente a consideraciones de tipo político. Aparte de su debilidad económica, se citan no obstante (a menudo junto con Italia) como un grupo de Estados miembros que experimentan dificultades similares —aunque no idénticas— para seguir los imperativos de la integración europea. Las dificultades para conseguir una instrumentación apropiada están ligadas a sus «mal gestionadas y desorganizadas burocracias» (DASHWOOD, 1983, WEBB, 1983, DEHOUSE y WEILLER, 1990).

Sin embargo, la *disonancia* entre los antecedentes político-administrativos de los Estados miembros individuales y los requisitos político-administrativos implícitos del proceso de integración han recibido poca atención. La mayor parte de los estudios parecen adoptar una visión uniforme de los Estados miembros y enfatizan las deficiencias y fallos, a pesar del (temprano) reconocimiento de que «los gobiernos son todavía las víctimas de sus contextos nacionales, en términos de tradiciones políticas, estilos administrativos e ideologías económicas» y que «las desigualdades de los diferentes sistemas nacionales son, a menudo, más evidentes que las igualdades» (WALLACE, 1983: 70). Una determinada forma de nexo político-administrativo parece darse por hecho, por ejemplo, aquel que consiste en que los funcionarios públicos tienen un *esprit de corps* que define una identidad colectiva y que sirve como base para una esperada «resistencia burocrática» para la integración política a nivel europeo, debido a la pérdida de poder para llevar a cabo las políticas (CASSESE, 1985).

Los orígenes de las desigualdades y divergencias observadas no se consideran hasta el punto de sugerir un modelo político-administrativo diferente o de cuestionar aquellas hipótesis implícitas. La principal razón es que el primer grupo de países que formaron la CE, y que apoyaron las observaciones mencionadas, compartieron en mayor medida las exigencias centrales político-administrativas implícitas para la integración. Como apunta K. DEUTSCH, «las unidades políticas mayores, más avanzadas política, administrativa, económicamente y desde el punto de vista educativo forman los núcleos sólidos alrededor de los cuales, en la mayor parte de los casos, se desarrolla el proceso de integración» (citado en WALLACE, 1990: 15). También definen las percepciones dominantes, las hipótesis implícitas y los re-

querimientos del proceso de integración que se extiende a los países que no necesariamente comparten por completo las mismas características.

Por tanto, no es sorprendente que estas hipótesis implícitas existan en primer lugar. Las comparaciones se hicieron entre las diferentes versiones de modelos equivalentes<sup>2</sup> con la posible excepción (parcial) de Italia. La ampliación de la CE, que aumentó con la presencia de los países del Sur de Europa, puso de manifiesto divergencias más importantes en sus sistemas político-administrativos comparados con los de los países del núcleo de la CE. Sin embargo, sólo recientemente, se han considerado ciertos aspectos, en algunos estudios de política sectorial, como «paradojas» o «síndromes» (por ejemplo, PRIDHAM, 1994; LASPINA y SCIORTINO, 1993). La perspectiva de la ampliación de la UE hacia el Este contribuye actualmente al creciente reconocimiento de la importancia del tema; de aquí se siguen los esquemas especiales de ayuda en asentar administraciones públicas «fiabiles» en los países en transición.

### ¿Hacia una convergencia administrativa?

La cuestión que surge inmediatamente a nivel teórico es si las respuestas nacionales a la integración europea y los ajustes mutuos llevan a una «convergencia» en términos administrativos dentro de la UE —equivalente al proceso de convergencia económica—. Es necesario tener en cuenta que mientras que los últimos consisten en una política deliberada (marcando objetivos, guías y recompensas) con vistas a los criterios de Maastricht, la primera no se presenta como tal: no existe una política oficial para la convergencia administrativa. Como se ha apuntado sistemáticamente, los tratados de la CE han tocado sólo indirectamente la administración pública. Al mismo tiempo, sin embargo, el tema de la «convergencia» domina las preocupaciones de la política europea, extendiéndose fuera del campo de la economía y tomando la forma de un objetivo deliberado, legítimo y excesivo al mismo tiempo (MÉNY, 1993: 30). Parece haber una «organización indudablemente sistemática para la convergencia dentro de la CE, a través de una red de limitaciones impuestas sobre sistemas previamente autónomos» (MÉNY, 1993: 35)<sup>3</sup>. El objetivo establecido abiertamente es eliminar o restringir la divergencia entre los componentes nacionales de la CE a través de normas vinculantes (Reglamentos y Directivas), principios estrictos (superioridad de la reglamentación de la CE, efecto directo) y procesos que aseguren la eficacia (control de la Comisión, control por el Tribunal de Justicia) (MÉNY, 1993).

¿Existe, no obstante, un modelo hacia el que deberían converger eventualmente los sistemas administrativos y cuál serviría mejor al proceso de integración?

Los intentos de analizar los ajustes mutuos de los sistemas administrativos nacionales para la integración europea comenzaron temprano, basados más en la prospectiva que en la evidencia real. Muchos de los diferentes planteamientos han sido adoptados desde entonces, empezando principalmente por los aspectos legales-institucionales puesto que son más fáciles de identificar (WESSELS, 1990; OBERDORFF, 1992). El razonamiento que subyace es, a menudo, la búsqueda de un modelo único, posiblemente de origen nacional o que sea característicamente europeo, que pueda dominar el desarrollo institucional de la CE y que sirva como punto central de referencia. A pesar de las influencias nacionales en la administración europea, resulta difícil admitir formalmente la existencia de tal modelo europeo (CASSESE, 1978; PAGE, 1995; PAGE y WOUTERS, 1995).

Ulteriores conclusiones sobre la realidad de la convergencia varían. Admitiendo el gran potencial de influencia, algunos dudan de que la «Europeización» traiga necesariamente un cambio sustancial en las estructuras administrativas nacionales de los Estados miembros (PAGE y WOUTERS, 1995). Otros consideran que la fragmentación política e institucional permite un alto grado de interpenetración y de influencia mutua entre las burocracias europea y nacionales (CASSESE, 1978). La tesis '*Verflechtung*' se basa igualmente en la observación de un profundo y amplio grado de fusión e interconexión de los actores nacionales y de la CE (funcionarios, políticos, *lobbies*) más típicos del ciclo político de la CE (WESSELS, 1990). Por último, la convergencia problemática se percibe, en ocasiones, como una exclusión de los extremos: tanto los «sistemas administrativos altamente centralizados como los altamente descentralizados crean problemas para adaptarse a las circunstancias cambiantes europeas» (TOONEN, 1992: 113). Los desacuerdos en la evaluación de las posibilidades de convergencia administrativa frecuentemente traducen diferentes grados de énfasis en los aspectos formales/institucionales o informales de la integración.

El ajuste se percibe principalmente como formal/institucional. La mayor parte de la literatura sobre la coordinación de la política europea a nivel nacional se concibe en estos términos. Los aspectos no institucionales vienen más tarde para rellenar el hueco, introduciendo la idea de la cooperación informal, así como para interpretar las diferencias entre los Estados miembros en un contexto de burocracias entremezcladas (FRANCHINI, 1991; LAMOUREUX, 1995). Incluso a nivel de ejecución de políticas, la mayor parte de los estudios se refieren a la incorporación de la legislación europea; dejan aparte la ejecución real, centrándose en la realidad de las relaciones Estado-sociedad («ejecución normativa» vs. «ejecución administrativa»). En esencia, los *procesos informales*, por ejemplo, prácticas y aspectos no institucionales o legalmente prescritos de la interacción entre el Estado y la sociedad o la burocracia y la política, tienden a ocupar en estos análisis una parte limitada.

Gradualmente, sin embargo, los aspectos informales del proceso de interacción se han integrado en la problemática básica del tema. Por otra parte, las relaciones formales e informales entre las burocracias europea y nacionales así como entre las últimas comparten la atención (ZILLER, 1995), mientras que el análisis se desvía del enfoque legal-institucional que, sin embargo, sigue siendo dominante. Por otra parte, los estudios de ejecución de políticas empiezan a analizar el recientemente descuidado proceso implícito e informal que contribuye a la integración europea y define la capacidad de ajuste en términos administrativos que tiene un país; las culturas político-administrativas se encuentran entre los aspectos importantes (SIEDENTOPF y ZILLER, 1988, RICHARDSON, 1996).

Las ideas del impacto «directo e indirecto», de efectos «proyectados», «inducidos» o «inesperados» ganan importancia y son testigos de un movimiento hacia un análisis más sofisticado —aunque está todavía abierto— (PAGE y WOUTERS, 1995, KESSLER, 1992; OBERDORFF, 1992; MÉNY, 1993). Los aspectos institucionales y legales siguen siendo importantes, pero en cierto sentido van más allá de su valor instrumental inmediato. Una muestra del nuevo enfoque se puede encontrar en las siguientes observaciones. El potencial para la influencia de la CE sobre las administraciones nacionales es enorme [pero] variable, puesto que algunas prácticas de la CE están más de acuerdo con las de algunos Estados miembros mientras que contrastan fuertemente con las de otros (PAGE y WOUTERS, 1995: 187). En efecto, el análisis no puede tratar de una forma indiferenciada a todos los Estados miembros: a pesar de que comparten riesgos comunes, sus sistemas administrativos han sido conformados por diferentes contextos históricos, sociales, políticos y administrativos. «A este respecto algunos sistemas administrativos parecen estar relativamente mejor equipados que otros para enfrentarse a los retos europeos» (TOONEN, 1992:111).

Parece apropiado, por tanto, reconocer el surgimiento tímido de un *enfoque más pluralista*. Este enfoque es el que se adopta en este artículo y que está apoyado en el análisis del caso griego. El enfoque pluralista emergente admite diversos modelos coexistentes que tienen a) un peso, influencia y capacidad de implementación dentro de la UE y b) similitudes diferentes en grado variable del arquetipo administrativo weberiano implícito existente en Europa Occidental y Septentrional. En ese sentido, los diferentes sistemas político-administrativo se pueden representar con un número de *círculos concéntricos* que comparten en distintos grados las hipótesis y principios básicos del modelo weberiano de la burocracia. La distancia del centro a la periferia ilustra los diferentes puntos de partida de cada uno y el tamaño de los cambios que se deben esperar para adaptarse a las hipótesis básicas. Es importante subrayar, sin embargo, que los sistemas administrativos que distan más del modelo central son igualmente complejos. Ni son menos desarrollados ni presentan vacíos que pueden llenarse fácilmente con experiencia y *know-how* administrativos importados. Tienen sus propios mecanismos de regulación que no se corres-

ponden con el modelo central, ni se conforman automáticamente a las expectativas basadas en el modelo nuclear. La evaluación de los posibles ajustes debe tener en cuenta sus peculiaridades; no son necesariamente perceptibles a nivel formal/institucional pero, sin embargo, constituyen la realidad de su modo de actuación.

Por tanto, las cuestiones sobre la Europa de las administraciones o el modelo europeo de administración están todavía abiertas, se puede concebir una variedad de respuestas. Consecuentemente, la discusión debe centrarse en los *factores y procesos de posible convergencia*.

La integración en términos administrativos se relaciona con procesos desencadenados por la red de *condicionantes indirectos* impuestos por la pertenencia a la CE, que exige resultados. Los condicionantes estructurales y económicos<sup>4</sup>, los controles políticos y jurisdiccionales de la CE, la descentralización y el papel de las regiones y de las autoridades descentralizadas, un punto de referencia común de las políticas sectoriales, y las reglas económicas comunes constituyen algunos ejemplos. Éstos, entre otros, producen una «simplificación» en los procesos tradicionales de toma de decisiones (otras palabras para la convergencia) (KESSLER, 1992; OBERDORFF, 1992). La creciente interdependencia conduce, además, a la necesidad de respetar un cierto nivel de gasto y de poseer una administración eficiente (KESSLER, 1992). La interacción intensa dentro de la UE genera valores importantes y una cultura propia europea.

PAGE y WOUTERS (1995: 187) establecen una distinción entre tipos de influencia «directa» e «indirecta». «La influencia directa cubre los métodos legales y cuasi-legales para conseguir el cambio» (reglamentos, directivas, decisiones del Tribunal Europeo, etc.). Las influencias indirectas son aquellas en las que no hay un requerimiento formal de adaptación para los Estados miembros. Esta distinción en términos de la fuente de influencia necesita, sin embargo, ser clarificada para los aspectos formales e informales de la integración (objeto de influencia).

Los procesos formales/institucionales son tan importantes como los informales; ambos son necesarios para evaluar las respuestas nacionales a la integración europea. Los requisitos para la europeización deben conducir a deliberar sobre las decisiones y las políticas a nivel institucional. La influencia directa o indirecta en los aspectos formales/institucionales requiere la intervención deliberada de los gobiernos. La europeización, por tanto, puede influir igualmente en las dinámicas *extra-institucionales*, por ejemplo, en la interacción de las prácticas y modelos del Estado-sociedad y de las políticas y la burocracia. Estas dimensiones informales de integración no necesitan decisiones gubernamentales deliberadas. En este sentido, la influencia indirecta puede ejercitarse no sólo a nivel institucional sino también a nivel de procesos informales que son más difíciles de controlar. Este punto es particularmente importante para los sistemas político-administrativos donde la separación formal-informal es más notoria<sup>5</sup>.

Los diferentes procesos de convergencia enumerados por Mény (1993) avalan el argumento mencionado, teniendo en cuenta dimensiones tanto formales como informales.

1. La convergencia que resulta de la aplicación de normas idénticas.
2. La convergencia indirecta que crea nuevas pautas de comportamiento a través de la introducción de principios, métodos y procesos no conocidos previamente en ciertos sistemas.
3. La convergencia a través de la creación de mercados unificados, forzando a los actores a eliminar diferencias que dañan sus intereses.
4. La convergencia «en cascada», «poderes implícitos» como precondiciones para que las normas o las instituciones produzcan «resultados útiles» (por ejemplo, la Unión Económica y Monetaria (UEM)).
5. La convergencia radical a través de la jurisprudencia.

Desde el punto de vista de este artículo, esta tipología puede ser considerada como el resultado de dos criterios que son importantes para analizar los ajustes administrativos y la posible convergencia: 1) la fuente de los requisitos de ajuste y la influencia correspondiente (directa o indirecta) y 2) el objeto de adaptación e influencia (formal/institucional o informal).

Para terminar, la convergencia administrativa, si es que existe, surge de la necesidad de producir ciertos resultados. La convergencia en términos de la capacidad para conseguir determinados objetivos posiblemente pone en marcha reformas institucionales pero también adaptaciones informales. Las reformas institucionales explícitas para la europeización de las administraciones nacionales son sólo una parte de la historia. Por tanto, es importante ver tanto los aspectos formal/institucional e informal así como su interacción. Aunque esto aumenta la precisión de la descripción no implica que la adaptación sea un proceso de dirección única. Estos aspectos informales pueden o no aumentar la respuesta administrativa a los requisitos de la UE.

## Limitaciones políticas europeas y el sistema político-administrativo griego

El artículo utiliza este marco preliminar para analizar el caso griego, basado en los datos limitados y los logros de la investigación que están disponibles. Las características específicas de las políticas europeas (comparadas a las políticas internas), jun-

to con las hipótesis implícitas político-administrativas del proceso de integración, forman la red de nuevas limitaciones y retos con que se enfrentan los sistemas político-administrativos específicos. Para evaluar las limitaciones impuestas al sistema político-administrativo griego éstas necesitan ser consideradas a la luz de las características específicas de este último. Esta combinación pone de manifiesto el grado de (in)congruencia entre los dos; igualmente, contribuye a la comprensión de los tipos de respuesta administrativa a la integración europea.

El sistema político-administrativo griego se caracteriza por un *bajo nivel de legitimación e institucionalización*. En el mismo proceso de construcción del Estado radica el déficit de legitimación de la administración pública, reforzado por la experiencia posterior. Una vida política complicada, la guerra civil, así como el autoritarismo político y el exclusivismo de los gobiernos de después de la guerra en contra de una parte importante de la sociedad griega explican este déficit. La administración pública griega tiene la apariencia de una burocracia cuasi-weberiana. El sistema administrativo tradicionalmente centralizado y dominado por el partido del gobierno es incapaz de asegurar la continuidad (SOTIROPOULOS, 1993; SPANOU, 1995; 1996b). El patronazgo político debilita tanto la capacidad técnica (instrumentalidad) como la legitimación de la Administración pública. El legalismo y el formalismo no significan necesariamente estandarización, formalización y posibilidad de previsión. Independientemente de las estructuras político-administrativas centralizadas formalmente, las fuerzas políticas centrífugas se resistieron a las obligaciones formales impuestas por las reformas de modernización; perpetuaron un alto nivel de fragmentación junto con un respeto selectivo de las reglas formales al tiempo que neutralizaban los mecanismos de control y de sanción. De esta manera las prácticas informales se oponen con frecuencia e ignoran las reglas formales (SPANOU, 1996c).

Este resumen de las particularidades del sistema político-administrativo griego muestra el largo camino que tiene que recorrer para cumplir las expectativas y requerimientos implícitos de la integración europea. Las respuestas específicas que se esperan del sistema político-administrativo griego se pueden resumir como mayor capacidad de previsión que, en comparación con la UE, ha sido relativamente baja hasta el momento. Más concretamente este enfoque incluye mecanismos de coordinación y planificación, reequilibrios de las relaciones entre política y administración, continuidad, respeto por las reglas y obligaciones, descentralización, mecanismos efectivos de seguimiento y control y mayor transparencia<sup>6</sup>.

Aunque no es exhaustiva, esta lista muestra la magnitud de la tarea que implica una revisión importante del modo de actuación del sistema político-administrativo y una modificación que lo transforma de un sistema introvertido a otro extrovertido (orientación de la política, capacidad de respuesta y responsabi-

lidad, pluralismo y consistencia). El rediseño de las reglas del juego por la CE explica la emergencia de una dinámica que frecuentemente va más allá de la voluntad política interna.

En resumen, una evaluación de la capacidad para dar respuestas necesita tener en cuenta a) la *distancia* que tiene que recorrer el sistema político-administrativo griego para corregir su incongruencia con el modelo implícito e hipótesis indicadas más arriba y b) las *dinámicas más informales* de tal transición que se desprenden de las nuevas limitaciones inducidas por la UE. Además, la administración pública dista de ser monolítica. Por tanto, es necesario observar distintas partes del sistema para entender las posibles tendencias de transición y cambio así como de estancamiento.

### Coordinación interior de la política europea <sup>7</sup>

El estudio de las respuestas administrativas a la integración europea se ha centrado normalmente en las estructuras internas para la coordinación de la política europea. Un repaso rápido de las características del esquema de coordinación de la política europea pone de manifiesto que las características más generales del sistema político-administrativo griego han dejado su huella en los ajustes que se llevaron a cabo: un bajo nivel de institucionalización, una separación entre reglas formales y prácticas informales y fragmentación. A pesar de los sucesivos marcos institucionales que se adoptaron, ninguno de ellos se puso realmente en práctica, sino que fueron, con frecuencia, marginados sin ser remplazados oficialmente por una alternativa (IOAKIMIDIS, 1993). Las prácticas formales preexistentes que se resistieron a la coordinación o ignoraban su importancia no resultaron afectadas. El cambio gradual de sentido de la posición negativa inicial en comparación con la CE que mantenía el partido socialista en el gobierno no desencadenó la reforma institucional correspondiente.

Formalmente la coordinación se colocó bajo la responsabilidad del Ministerio de Coordinación/Economía Nacional y del Ministerio de Asuntos Exteriores. Estos dos ministerios se han alternado como centro de coordinación de la política europea mientras que sus relaciones también han experimentado tensiones y antagonismos. Aunque este esquema se suponía que era centralizado, en la práctica resultó ser descentralizado y no institucional. De acuerdo con un juicio más severo, en lugar de ser flexible y descentralizado (METCALFE, 1988) sería fragmentado y desordenado; a menudo dependiente de encuentros *ad hoc*, la coordinación parece más un asunto de personalidades que de mecanismos institucionales (MAKRIDIMITRIS y PASSAS, 1993). Las deficiencias de coordinación reflejan las características típicas del sistema político-administrativo griego.

Las propuestas de reforma tienden a subestimar las causas profundas de la situación insatisfactoria, mediante la propuesta

de centralización de las competencias de los asuntos europeos en favor de un ministerio (o ministro) especializado u organismos colectivos gubernamentales e interministeriales. Como se ha apuntado, la coordinación es una propiedad de un sistema no la prerrogativa de una parte de un sistema (METCALFE, 1988:2); ninguna de las soluciones anteriores es, por tanto, adecuada en sí misma, mientras las precondiciones que permiten la coordinación no estén presentes en todo el sistema. Las prácticas informales muestran una resistencia impresionante, a pesar del conocimiento de sus defectos.

Sólo, recientemente, se ha establecido una comisión del gobierno para la coordinación de la relaciones entre Grecia y la UE; está presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores y compuesta por los economistas y técnicos ministeriales más importantes. Su éxito depende, no obstante, no solamente de la adopción de una política más coherente, sino también de la *aceptación* de toma de decisión colectiva (frente a otra centralizada o personalizada).

### Relaciones centro-periferia

Las relaciones centro-periferia en el contexto europeo pueden verse con dos enfoques complementarios: *descentralización* y *planificación*, ambos distan mucho de ser típicos del sistema político-administrativo griego. El énfasis puesto en estas características por las políticas de la UE a menudo contribuye a una concienciación de la necesidad de una reforma institucional, hasta el punto de que especialmente los países unitarios temen estar en desventaja debido a una «administración regional» inadecuada (TOONEN, 1992). Aunque la correspondencia entre política regional y regionalización no debe darse por supuesta, la política regional europea y los fondos estructurales presentan un aspecto «creación de instituciones», que induce a ir hacia una «convergencia limitada» en los sistemas político-administrativos de los Estados miembros. Ello tiene lugar a través de una «convergencia relativa» de las políticas territoriales respecto a la forma, la definición y manejo de los asuntos territoriales que ya no se conciben sin referencia a Europa (BALME, 1995).

Este aspecto institucional no es, sin embargo, un fin en sí mismo. Constituye una parte integral de los métodos de planificación intensiva que se utilizan para fomentar la integración europea. Como proceso, la planificación descansa igualmente en percepciones y prácticas que van más allá del marco institucional, afectando superficialmente a la forma en que se toman decisiones en el nivel político.

### Instituciones descentralizadas

Desde el principio la administración de los fondos comunitarios no generó ajustes institucionales (VERNEY, 1994; PLASKOVITIS,

1994; GEORGIU, 1994). La estructura altamente centralizada del sistema político-administrativo griego se basaba en las unidades gubernamentales desconcentradas en el nivel de prefectura (*nomos*), encabezada por un prefecto designado centralmente que estaba bajo el control total del gobierno central. La presencia de los prefectos era notablemente importante en el gobierno local, que estaba sumamente dividido, debilitado de poderes, responsabilidades y recursos financieros<sup>8</sup>. Las prefecturas jugaban tradicionalmente un papel como puntos claves para las redes de clientela local. Dado que la mayor parte de los recursos financieros para inversiones públicas pasan a través de ellas como parte de la política general de desarrollo (CHRISTOFILOPOULOU, 1996), no puede sorprender que el gobierno central se resistiera fuertemente al movimiento de descentralización.

Bajo el gobierno socialista (PASOK), que llegó al poder en 1981, la reforma del gobierno local no tuvo en cuenta la necesidad de adaptarse a la pertenencia a la CE (VERNEY, 1994); esto fue parte de un amplio programa de «democratización». Sin embargo, una reforma potencialmente más importante fue la que se introdujo por la Ley de 1986 (nº 1622) estableciendo trece regiones administrativas y un segundo nivel de gobierno local por encima de la municipalidad.

La planificación regional y el desarrollo fueron las principales *raison d'être* de las trece regiones como niveles desconcentrados de gobierno; sus poderes, los recursos humanos y financieros así como las responsabilidades de implementación y de control, fueron, sin embargo, extremadamente limitadas. La ineficacia de las regiones (así como de toda la estructura político-administrativa centralizada) se hizo especialmente explícita a través de la experiencia de los (*Integrated Mediterranean Programmes*) (IMPs) Programas Mediterráneos Integrados. Aun así, con todo, la creación de las regiones así como su consolidación a través de los programas de la CE subraya «cómo la necesidad de una mayor eficacia en la implementación y gestión de los proyectos subvencionados por la CE ha actuado como una forma de presión en favor de un cambio de responsabilidades en sentido opuesto al centro» (VERNEY, 1994: 175)<sup>9</sup>.

A pesar de la Ley de 1986, el segundo nivel de gobierno local (prefecturas) experimentó muchas indecisiones y revisiones de las previsiones iniciales; se implementó sólo en 1994, después de que el PASOK volvió al poder. El autogobierno prefectural no es, de hecho, una respuesta institucional a la dinámica de integración. Es parcialmente simbólica (una promesa electoral y un símbolo democrático) y en parte un ajuste (tardío) a las tendencias generales de descentralización en Europa. Muestra, sin embargo, una conciencia de la creciente importancia del nivel regional (desconcentrado) en la gestión del *Community Support Framework* (CHRISTOFILOPOULOU, 1996). Por esta misma razón, las regiones se han consolidado recientemente (Ley 2503/1997); mejorando su capacidad de gestión dado que un

más eficiente uso de los fondos europeos contrapesa la pérdida de la influencia central sobre las prefecturas autogobernadas.

En términos políticos, la institución de un segundo nivel de gobierno local representa la introducción de pluralismo en un Estado todavía centralizado. Hay nuevos actores que entran en el juego y ponen en marcha un proceso de cambio. Lo que es importante es si (o no) los prefectos elegidos reproducirán el patrón preexistente de interacción de Estado-sociedad, tradicionalmente dominado por el patronazgo político.

La pertenencia a la CE no ha dejado sin tocar el primer nivel de gobierno local. Los municipios se vieron implicados en los programas europeos del Fondo Social Europeo, *European Social Fund* (ESF). Los crecientes contactos y la cooperación con las autoridades de gobierno local de otros Estados miembros les permite beneficiarse de la experiencia de sus colegas asociados y tener conciencia de su propio papel potencial dentro del contexto griego (VERNEY, 1994). Actualmente, la pertenencia a la UE es una de las razones que motivan la unión de las instituciones de gobierno local.

Más generalmente, a través de las limitaciones y oportunidades, el contexto europeo ha demostrado ser capaz de romper el aislamiento de los gobiernos locales (en el primer o segundo nivel) y su dependencia del Estado nacional, afectando profundamente a las relaciones centro-periferia. Las reformas institucionales de la clase mencionada más arriba son notablemente el producto de las dinámicas internas y domésticas que filtran los requisitos de integración<sup>10</sup>. En términos más generales, el impacto de la política regional de la CE aparece como una cascada de ajustes, filtrados por las peculiaridades del sistema político-administrativo griego. El grado en que esto aumente la capacidad de respuesta a la pertenencia a la UE continúa siendo, sin embargo, hipotético.

### Planificación

La falta de experiencia en la planificación y de mecanismos apropiados pone en desventaja a Grecia en la lógica subyacente de las políticas de integración europeas, a pesar de la existencia de planes de cinco años que son principalmente de valor simbólico. Un alto grado de centralización y de politización partidista en los procesos de toma de decisiones, así como de las prácticas del patronazgo político, no ha permitido a los niveles administrativos subnacionales desarrollar la capacidad de gestión, experiencia y de toma de decisiones apropiadas.

La debilidad o ausencia de planificación espacial y económica (ECONOMOU, 1995; SKOURAS, 1995) es la causa y efecto de la fragmentación de las iniciativas y de la dispersión de los esfuerzos. Los programas regionales parecen ser listas de trabajos fragmentados que expresan presiones e intereses locales con un



enfoque de conjunto insuficiente para el proceso de desarrollo. Además, la planificación ha estado desacreditada: grupos potencialmente afectados mostraban un bajo nivel de interés en participar e influir en el proceso, a la vez no han desarrollado los mecanismos y experiencias necesarios para producir propuestas alternativas bien documentadas. Estos modelos y prácticas informales de interacción condicionan los resultados de las iniciativas a nivel formal/institucional.

Los principales supuestos implícitos de los IMP (y de los enfoques de planificación integrada subsiguientes) eran una estrategia de desarrollo y mecanismos de planificación regional, así como un grado de autonomía para los niveles subnacionales del gobierno, condiciones que faltan notablemente en el sistema político-administrativo griego. En respuesta a las deficiencias administrativas observadas, se han introducido algunos cambios: la creación de «comités de seguimiento» responsables para seguir la instrumentación fuera de un departamento ministerial, o, más recientemente, la designación de consultores privados bajo la presión de la CE, para los programas operativos regionales constituyen sustitutivos a las «ineficiencias administrativas persistentes» (CHRISTOFILOPOULOU, 1996). Lo mismo se aplica a la recién creada agencia especial para la gestión del *Community Support Framework* (Ley 2372/1996), que se espera proporcione la asistencia y experiencia que la maquinaria administrativa existente es incapaz de proporcionar.

Entre los beneficios más importantes de las IMPs está la experiencia administrativa obtenida por las autoridades griegas y comunitarias en la gestión de los programas integrados (PLASKOVITS, 1994). A través de los procedimientos de *planificación* que instituyen una disciplina mínima de las elecciones del gobierno (proyectos, condiciones y plazos), a través de las condiciones requeridas para beneficiarse de las subvenciones de la CE y el interés en la asociación con actores *descentralizados*, la pertenencia a la CE ha cambiado en parte las condiciones bajo las que se tomaban las decisiones; de esta forma ha preparado el terreno para el desarrollo de dinámicas posteriores<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, los procedimientos de seguimiento y control y los mecanismos que acompañan las subvenciones de la CE (frecuentemente inactivos dentro del contexto griego) introducen nuevas limitaciones, desencadenando ajustes a nivel institucional pero también en el comportamiento de los actores implicados. Estos ejemplos de ajustes en las relaciones y planificación centro-periferia pueden no ser suficientes para conseguir resultados óptimos. Sin embargo, muestran el cambio radical de las condiciones bajo las cuales el sistema político-administrativo griego actuaba, así como el largo camino que ha tenido que recorrer antes de la plena integración.

La evolución dentro de la CE es igualmente importante. La política regional europea siguió un proceso de aprendizaje, caracterizado, entre otros, por el ajuste de las limitaciones y obli-

gaciones (planificación, control, evaluación, asociación) (BALME, 1995). Desde los IMPs hasta la reforma de los fondos estructurales, la concepción y también las condiciones bajo las que se conforma la política regional han cambiado. En el caso de Grecia, su impacto consiste, particularmente, en estrechar el espacio de maniobra y mantener juntas las partes dispersas del sistema político-administrativo (fragmentación, seguimiento insuficiente y control); esto puede tener implicaciones de mayor alcance.

### Dinámicas administrativas a nivel de instrumentación

El más bien tardío interés en la *instrumentación* de la política europea (por ejemplo, más allá de la incorporación de las normas europeas) confirma el enfoque técnico de la administración pública y de la falta de interés en abrirse a las consideraciones supranacionales. El desencanto, inducido por la diversidad de realizaciones en los diferentes países, puso de manifiesto la «instrumentación variada», indicando la necesidad de reconducir la implementación (RICHARDSON, 1996). Ahora está claro que las políticas europeas reflejan frecuentemente problemas y experiencias no necesariamente compartidas por todos los Estados miembros. También reflejan una concepción implícita específica de cómo funciona la administración pública, de cómo interactúa con su medio socio-económico y de cómo trata con el liderazgo político.

Un cambio hacia la investigación en la instrumentación permite un análisis profundo y completo de la realidad de la interacción entre las políticas de la UE y los sistemas político-administrativos nacionales que incluye interacciones específicas Estado-sociedad y burocracia-política. Además, proporciona la oportunidad de explorar las formas extrainstitucionales, las dimensiones informales y los modos tradicionales de actuación que condicionan la capacidad de respuesta.

Ha llegado a ser un lugar común el que las pautas de instrumentación de la política interna dominan las políticas europeas (SIEDENTOPF y ZILLER, 1988). Todavía, esta conclusión no supone una respuesta suficiente a la pregunta de cómo responden los sistemas político-administrativos a los desafíos de la integración. Está basada, en esencia, en la hipótesis de que una vez que una política europea particular ha sido adoptada formalmente por un Estado miembro, es asimilada como política interna. Al deshacerse del carácter europeo de la política, sin embargo, no se han tenido en cuenta las características distintivas de la UE (WEBB, 1983), que se traducen en un conjunto de obligaciones y limitaciones diferentes de aquellas aplicables a las políticas internas. Las instituciones de la UE constituyen un agente externo con poderes de seguimiento y control (más o menos desarrollados), así como con recursos financieros. El margen de libertad a nivel interno es hasta cierto punto restrin-



gido<sup>12</sup> por las obligaciones de la EU que conllevan posibles sanciones directas aunque la mayor parte de las veces son indirectas (por la pérdida de oportunidades, financiación y presiones de los grupos de interés). Por estas razones, por tanto, las políticas internas y europea no deberían ser asimiladas automáticamente una a otra. Las observaciones anteriores adquieren más importancia en cuanto que los diferentes contextos político-administrativos nacionales no operan necesariamente bajo el mismo conjunto de limitaciones que las implícitas en las políticas europeas.

La interacción con el entorno local es el enfoque de mi propia investigación sobre la implementación de tres directivas sobre la calidad del agua (SPANOU, 1996a)<sup>13</sup>. Un número de observaciones basado en tres estudios de caso pueden destacar respuestas formales e informales a la integración en Grecia. Más específicamente, las directivas que se refieren a los estándares de la calidad del agua para beber, para bañarse y para la pesca. La investigación examinó su impacto en la gestión de los resultados a nivel nacional y especialmente a nivel local, así como las dificultades de implantación relativa al contexto político, administrativo así como social. Las observaciones más significativas son las siguientes.

Las directivas no han conducido a una revisión de la división del trabajo entre los ministerios relevantes y sus servicios desconcentrados. Indujeron, no obstante, a un número de iniciativas de ajuste fragmentadas y *ad hoc*: cada servicio trata de enfrentarse de una forma aislada con las nuevas obligaciones. En gran medida, la falta de un enfoque sistemático y no el inmovilismo administrativo es la causa del ajuste insatisfactorio<sup>14</sup>.

El aspecto altamente técnico de las directivas (normas y estándares, métodos y frecuencia de controles) presupone una infraestructura para muestreo y análisis. Esta infraestructura es, generalmente, insuficiente, especialmente a nivel de gobierno local. La incapacidad sistemática de los pequeños municipios para controlar sistemáticamente la calidad del agua, por ejemplo, lleva, algunas veces, a su sustitución por las autoridades de la prefectura que son, en principio, las responsables para controlar su seguimiento. Al mismo tiempo, los servicios del gobierno central tienen que hacer una elección entre requerimientos antagónicos, por ejemplo, el Ministerio de Sanidad que es responsable tanto de las directivas del agua para beber como del agua para baño. Por tanto, se produce una cierta reordenación automática de prioridades: lo que conduce a una revisión informal *de facto* de la división del trabajo, donde la responsabilidad frente a la UE parece más importante que la división interna del trabajo.

La presión que genera la obligación de adaptación a las directivas algunas veces intensifica las relaciones formales entre los burócratas «de a pie» y aquellos afectados por sus actividades. Las relaciones personales caracterizan hasta cierto punto los contactos dentro de los servicios administrativos y entre

ellos y los «clientes» externos. Las insuficiencias, debilidades y rigideces se superan, con frecuencia, gracias a este entramado personal. La importancia de los ajustes informales *vis-à-vis* para producir los resultados requeridos parece ser típica del contexto administrativo griego, pero completamente atípico en el paradigma burocrático. La falta de infraestructura, por ejemplo, lleva a una forma de dependencia de los funcionarios públicos de lo que afecta a sus actividades (por ejemplo, barcos para muestreo). Al mismo tiempo, las relaciones personales juegan un papel importante para superar la fragmentación y compartimentación de los servicios gubernamentales ofreciendo la base de una coordinación informal *ad hoc*. En cualquier caso, éstas constituyen las pautas de comportamiento tradicionales y los procedimientos estándares de operación por medio de los cuales se busca realizar ajustes pero no se cuestionan necesariamente.

Las directivas incluyen mecanismos integrados para el seguimiento y control junto con una obligación de proporcionar datos para informar a la Comisión Europea. El bajo grado de desarrollo de tales mecanismos en el contexto político-administrativo griego contrasta con la importancia que se les otorga por las políticas europeas. Estas obligaciones guían las actividades y la intervención administrativa, aunque siempre con referencia a una fuente de enjuiciamiento exterior (CE). Sin embargo, existe un riesgo de ritualismo cuando los mecanismos complementarios de coordinación están inadecuadamente desarrollados (por ejemplo, combinando datos a través del país y produciendo la base para una visión global de los problemas).

Como resultado de estas directivas, hay también un cierto aumento en la transparencia cuando incluyen esta obligación como parte del proceso de información en el seguimiento de su implementación. En primer lugar, imponen un registro de los datos, actuaciones y resultados; en segundo lugar, por la misma regla, ofrecen a los ciudadanos y grupos posibilidades de acceso a esta información. Esto no quiere decir que se haya conseguido transparencia: el acceso a los informes preparados para la Comisión Europea puede en ocasiones resultar extremadamente dificultoso. Sin embargo, la importancia de las obligaciones que derivan de las directivas llegan ser cruciales: es diferente cuando una directiva requiere publicación (por ejemplo, sobre calidad del agua para baños) de cuando no es el caso (por ejemplo, en la calidad del agua para beber).

Generalmente, las directivas son percibidas de forma positiva por los funcionarios, aunque algunas veces se consideran fines en sí mismas. La presión que ejercen en el sistema político-administrativo incrementa la conciencia de los funcionarios públicos sobre las deficiencias administrativas. A este respecto, las directivas europeas suponen un argumento para que los funcionarios públicos fortalezcan su posición frente a los políticos y, posiblemente, equilibren las presiones de favoritismo. Esta actitud se da principalmente por la existencia de una autoridad exterior que diri-

ge la política de instrumentación y de posibles sanciones. De este modo se hace más difícil para los políticos neutralizar los mecanismos de control.

Para responder a las nuevas limitaciones, los funcionarios y los servicios del gobierno utilizan cualquier método disponible. Las respuestas administrativas que se producen de este modo están fragmentadas, desorganizadas y, en ocasiones, reproducen de una manera informal —si no los potencian— modos tradicionales de actuación. Esta práctica resulta, con frecuencia, ser funcional en el corto plazo, es decir, proporciona cierto grado de capacidad de respuesta (instrumentación real de las directivas, respeto de los plazos, etc.). Las iniciativas *ad hoc* y los ajustes informales pueden aparecer como un enfoque realista para superar determinados obstáculos y rigideces. Sin embargo, esta práctica depende demasiado de condiciones que son difíciles de predecir. Esta forma de funcionamiento puede ser eficaz si se ve aisladamente. Dentro del contexto europeo de creciente interdependencia, que conlleva un alto grado de previsión, resulta, por tanto, menos apropiada en el largo plazo. La falta de una política coherente más general a nivel político (ajustes institucionales y de comportamiento) subraya los límites en la posibilidad de respuesta y socava la conveniencia y adecuación de las soluciones *ad hoc*.

## Conclusión

Se percibe la dinámica de una transición. La UE ha empezado ya a cambiar las condiciones bajo las que el sistema político-administrativo griego actúa. Por supuesto, las partes y sectores

del sistema político-administrativo no reaccionan de la misma forma a la integración europea. Parece que cuanto más fuerte y más inmediata (a corto plazo) es la presión (de los mecanismos de seguimiento y control o de las posibles sanciones, por ejemplo, la pérdida de recursos económicos) mejor responde el proceso de ajuste a los requerimientos de integración.

La integración formal es más reactiva que proactiva, pero es sólo una cara de la moneda. Mucho más parece estar ocurriendo a nivel informal. Por tanto, es igualmente importante tener en cuenta las pautas cambiantes de la actuación político-administrativa que no son obvias a primera vista. El resultado queda mitigado dado que la dirección de los cambios (intencionales o inducidos) es el producto de interacciones complejas entre pautas de funcionamiento preexistentes, por un lado, y las nuevas condiciones y limitaciones implícitas por la pertenencia a la UE así como la necesidad de proporcionar resultados específicos, por otro. La posibilidad de respuesta a la integración europea está condicionada por un punto de partida que no se corresponde completamente con las hipótesis implícitas de las políticas europeas. Además, los ajustes no pueden sino seguir las pautas preestablecidas dentro del sistema político-administrativo griego, de acuerdo con sus características preexistentes, y estar conformados consecuentemente.

En resumen, para Grecia el proceso de integración en términos administrativos se corresponde con un intento de cubrir la diferencia entre las reglas formales y las prácticas informales. Al mismo tiempo, sin embargo, el sistema político-administrativo generalmente confía en las prácticas informales para enfrentarse a los requerimientos de la UE, reproduciéndolas cuando no fortaleciéndolas.

## Notas

Traducción de Elisa ROMERO SEBASTIÁN.

\* Department of Political Science and Public Administration, University of Athens, Greece.

\*\* El autor agradece a J. Richardson y J. Bastian el apoyo prestado.

<sup>1</sup> La integración informal consiste en pautas de integración que siguen la dinámica de los mercados, la tecnología, las redes de comunicación y los cambios sociales y es un proceso continuo. La integración formal consiste en cambios en el marco de las normas y los regulaciones establecidos bajo el impulso de las decisiones deliberadas y pueden ser discontinuos.

<sup>2</sup> WEBB (1983: 30) observó, por ejemplo, que «el reconocimiento mutuo de la legitimidad y capacidad del otro no ha presentado muchos problemas en el pasado para los nueve gobiernos».

<sup>3</sup> La búsqueda para la convergencia es una forma de un deliberado «intercambio institucional entre países con culturas y desarrollos comparables» (MÉNRY, 1993:8).

<sup>4</sup> Incluyen el peso de las instituciones europeas, las responsabilidades tomadas por la CE en una serie de factores y la solidaridad global financiera y económica que resulta del proceso de integración.

<sup>5</sup> Aunque la separación entre normas formales y prácticas informales no es nada nuevo para un sistema político-administrativo, en algunos casos constituye una característica distintiva importante.

<sup>6</sup> La mejora de la efectividad de la administración pública ha sido reconocida como uno de los cuatro objetivos fundamentales del Community Support Framework desde 1994 a 1999.

<sup>7</sup> Este aspecto ha recibido con frecuencia e incluso monopolizado la atención; coincide, sin embargo, con una aproximación bastante formal al tema y su relevancia para el argumento que se presenta aquí es relativamente limitada. Por tanto, solamente será discutido brevemente.

<sup>8</sup> Existen 5.921 instituciones gubernamentales locales, entre las que 4.724 tienen una población por debajo de los 1.000 habitantes.

<sup>9</sup> El gobierno griego trató de basar su participación en el Comité de las Regiones en los Secretarios de las Regiones que se nombraron, pero más tarde tuvo que adaptarse al carácter electo de los representantes (VERNEY, 1994; CHRISTOPOULOU, 1996).

<sup>10</sup> TOONEN (1992:113) observa acertadamente que «los procesos de regionalización en países como Italia, Francia, España o Bélgica se entienden mejor como esfuerzos para

resolver problemas históricos, étnicos y socioeconómicos de su pasado más que como preparaciones deliberadas y conscientes para la Europa del futuro.

<sup>11</sup> Los servicios gubernamentales implicados son conscientes de este beneficio indirecto, no económico. Ver KEPE, 1990.

<sup>12</sup> La creación instituciones europeas es un modo de intentar limitar las políticas nacionales (TOONEN, 1992).

<sup>13</sup> Una investigación previa sobre el caso de Grecia (ANASTOPOULOS, 1988) examinó el proceso de incorporación de directivas. A pesar de adoptar un enfoque en su mayor parte legal, algunas conclusiones importantes encontraron que los servicios del gobierno central consideran que su papel se termina cuando la directiva ha sido incorporada y difundida a los servicios locales.

<sup>14</sup> Un ejemplo típico es la creación de laboratorios por varias instituciones sin coordinación o sin una concepción de la división del trabajo entre ellas.

## Bibliografía

- ANASTOPOULOS, I.D. (1998) «Capítulo IV: Grecia», en H. Siedentopf y J. Ziller (eds.), *L'Europe des administrations?*, Bruxelles: Bruylant (2 vol.).
- BALME, R. (1995) «La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle», en Y. Mény et al. (eds.) *Politiques publiques en Europe*, Paris: L'Harmattan.
- CASSESE, S. (1985) «Theoretical sketch of the co-operative and multidimensional nature of Community bureaucracy», en J. Jamar y W. Wessels (eds.), *Community Bureaucracy at the Cross-roads*, Bruges: De Tempel.
- CASSESE, S. (1987) «Divided powers: European administration and national bureaucracies», en S. Cassese (ed.), *The European Administration*, Brussels: IISA, IEAP.
- CHRISTOPOLOU, P. (1996) «Prefectural administration and self-government in the Greek political system», *Hellenic Review of Political Science* 7: 124-53.
- DASHWOOD, A. (1983) «Hastening slowly: the Community path towards harmonization», en H. Wallace et al. (eds.), *Policy Making in the European Community*, Chichester: J. Wiley.
- DEHOUSSE, R. y WEILER, J.H.H. (1990) «The legal dimension», en W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter, RIIA.
- ECONOMOU, D. (1995) «Development projects and social interests», en C. Spanou (ed.), *Social Claims and State Policies*, Athens: Sakkoulas.
- FRANCHINI, C. (1991) «Les problèmes de relations entre l'administration communautaire et les administrations nationales», *Politiques et Management Public* (9)2: 37-47.
- GEORGIU, G.A. (1994) «The responsiveness of the Greek administration system to European prospects», *International Review of Administrative Sciences* 60: 131-44.
- IOAKIMIDIS, P. (1993) «Greek administration and European policy formation», en L. Tsoukalis (ed.), *Greece in the EC. The Challenge of Adjustment*, Athens: EKEM, Papazissis.
- KEPE (1990) *The Development of Greece. Past, Present and Policy Proposals*, Athens: Centre of Planning and Economic Research.
- KESSLER, M.C. (1992) «Vers un modèle administratif Européen?», en P. Muller (ed.), *L'administration française, est-elle en crise?*, Paris: L'Harmattan.
- LAMOUREUX, F. (1995) «Les administrations nationales vues de Bruxelles», en Y. Mény et al. (eds.), *Politiques en Europe*, Paris: L'Harmattan.
- LASPINA, A. y SCIORTINO, G. (1993) «Common agenda, southern rules», en J.D. Liefferink et al. (ed.), *European Integration and Environmental Policy*, London: Belhaven.
- MAKRIDIMITRIS, A. y PASSAS, A. (1993) *Greek Administration and European Policy Coordination*, Athens: Sakkoulas.
- MÉNY, Y. (1993) *La greffe et le rejet. Les politiques de mimétisme institutionnel*, Paris: L'Harmattan.
- METCALFE, L. (1988) «Institutional inertia versus organizational design. European policy co-ordination in the member states of the EC. Documento presentado en ECPR, Rimini, 5-10 abril.
- OVERDORFF, H. (1992) «L'administration face aux enjeux de la construction Européenne», en P. Muller (ed.), *L'administration française, est-elle en crise?*, Paris: L'Harmattan.
- PAGE, E.C. (1995) «Administering Europe», en J. Hayward y E.C. Page (eds.), *Governing the New Europe*, Cambridge: Policy Press.
- PAGE, E.C. y WOUTERS, L. (1995) «The Europeanization of the national bureaucracies?», en J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Aldershot: Edward Elgar.
- PLASKOVITS, I. (1994) «EC regional policy in Greece. Ten years of structural funds intervention», en P. Kazakos y P. Iokamidis (eds.) *Greece and EC Membership Evaluated*, London: Pinter.
- PRIDHAM, G. (1994) «National environmental policy-making in the European framework: Spain, Italy and Greece comparison», en S. Baker et al. (eds.), *Protecting the Periphery. Environmental Policy in Peripheral Regions of the EU*, London: Frank Cass.
- RICHARDSON, J. (1996) «Eroding EU policies», en J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, London: Routledge.
- SIEDENTOPF, H. y ZILLER, J. (eds.) (1988) *L'Europe des administrations?*, Bruxelles: Bruylant (2 vol.).
- SKOURAS, Th. (1995) «Critical Analysis of the Quality and Significance Put Forward by the 1994-99 Community Support Framework in Greece». Unpublished report for DG XVI, Athens: University of Economics and Business.
- SOTIROPOULOS, D. (1993) «A colossus with feet of clay. The state in post-authoritarian Greece», en H. Psomiades y S. Thomadakis (eds.), *Greece, the New Europe and the Changing International Order*, New York: Pella.
- SPANOU, C. (1995) «A la recherche du temps perdu. La réforme de l'administration en Grèce», *Revue Française d'Administration Publique* 75: 423-48.
- SPANOU, C. (1996a) [capítulos sobre Grecia] en M. Bodiguel (ed.), *La qualité des eaux dans l'Union Européenne. Pratique d'une réglementation commune*, Paris: L'Harmattan.
- SPANOU, C. (1996b) «Penelope's suitors. Administrative modernization and party competition in Greece», *West European Politics* 19(1): 97-124.
- SPANOU, C. (1996c) «On the regulatory capacity of the Greek state. A tentative approach based on a case study», *International Review of Administrative Sciences* 62(2): 219-37.
- TOONEN, Th. (1992) «Europe of the administrations: the challenges of 92 (and beyond)», *Public Administration Review* 52(2): 108-15.

VERNEY, S. (1994) «Centre-periphery relations», en P. Kazakos y P. Ioakimidis (eds.), *Greece and EC Membership Evaluated*, London: Pinter.

WALLACE, H. (1983) «Negotiation, conflict and compromise. The elusive pursuit of common policies», en H. Wallace *et al.* (eds.), *Policy Making in the European Community*, Chichester: J. Wiley.

WALLACE, W. (1990) «Introduction», en W. Wallace, (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter, RIIA.

WEBB, C. (1983) «Theoretical perspectives and problems», en H. Wallace *et al.* (eds.), *Policy Making in the European Community*, Chichester: J. Wiley.

WESSELS, W. (1990) «Administrative interaction», en W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration* London: Pinter, RIIA.

ZILLER, J. (1995) «Les relations entre L'Union Européenne et les administrations nationales», en Y. Mény *et al.* (eds.), *Politiques publiques en Europe*, Paris: L'Harmattan.