

La europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas. Una aproximación a los mecanismos institucionales en la e-administración



& Resumen/Abstract: *Durante los últimos años, el concepto europeización (europeanization) ha despertado un creciente interés en el ámbito politológico, teniendo en cuenta su aplicación en diversos ámbitos, entre ellos, las administraciones y las políticas públicas. Este artículo se aproxima a lo que podríamos llamar europeización de la e-administración, mediante la influencia ejercida por las instituciones de la Unión Europea sobre las administraciones y las políticas públicas de los estados miembros. Para ello, se esboza un análisis preliminar de los mecanismos utilizados para consolidar organizativa, normativa e institucionalmente la e-administración como un área de política pública. Lo anterior permite identificar las orientaciones predominantes en las actividades y programas europeos en torno a la e-administración y establecer una serie de conclusiones sobre sus implicaciones para los estados miembros.&*

& Palabras clave: Unión Europea, políticas públicas, e-administración, europeización

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo se aproxima a la influencia ejercida por las instituciones de la Unión Europea (UE) sobre las administraciones y las políticas públicas de los estados miembros a través de diversos mecanismos institucionales en el ámbito concreto de la e-administración. Este fenómeno se presenta unido al creciente interés despertado en el ámbito politológico por el concepto *europización* (*Europeanization*), que se ha aplicado a los procesos de gobierno multinivel dentro de la Unión Europea, teniendo en cuenta la construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas, estilos, «maneras de hacer las cosas» y normas y creencias comunes, que son primero definidas y consolidadas en el proceso político-administrativo y de políticas públicas europeos y después se incorporan a la lógica del discurso doméstico, sus identidades, así como sus estructuras políticas y de definición de políticas públicas. Si bien este concepto se ha aplicado a muy diferentes ámbitos, en este estudio se explora su utilización en la esfera concreta de la e-administración.

El análisis de la e-administración en perspectiva europea prácticamente no ha sido considerado por la literatura especializada. Aunque las actividades de las instituciones comunitarias sobre e-administración fueron numerosas durante los últimos años, los análisis académicos no se han solido centrar en ellas de manera directa, salvo algunas excepciones (Alabau, 2004; Bradier, 2004; Chadwick y May, 2003). El objetivo de este trabajo reside precisamente en acortar las carencias existentes en el conocimiento sobre el fenómeno que está unido al creciente interés por la europeización de las administraciones y las políticas públicas. En el caso concreto de la e-administración, a pesar de las limitaciones apuntadas y, al menos en el caso español, pero no exclusivamente en él, muchas administraciones de diferentes niveles territoriales tendieron a reproducir algunos de los patrones más relevantes derivados de las variadas actuaciones definidas desde la UE en esta materia (Criado, 2006a, 2006b, 2007; Sancho, 2005).

La europeización de la e-administración empezó a tener cierta presencia en los orígenes de la llamada Sociedad de la Información (SI) en Europa. Ese proceso se hizo aún más evidente como consecuencia de su incorporación a los objetivos de la Estrategia de Lisboa, así como la consolidación de instrumentos formales e informales con los que se promovieron iniciativas en sus diferentes ámbitos, uno de los cuales giró en torno a lo que más recientemente se ha identificado como e-administración. Todo ello se ha ido concretando de manera creciente a través de otros mecanismos institucionales que conforman el objeto de estudio de este trabajo.

Desde un punto de vista metodológico, este artículo realiza una aproximación exploratoria y descriptiva al objeto de estudio planteado. En concreto, en las siguientes páginas se esbozan algunos resultados del análisis de la abundante documentación emanada de las instituciones europeas en relación con los orígenes de la e-administración, así como su progresiva consolidación organizativa, institucional y material dentro del ámbito comunitario. En concreto, se realiza una primera aproximación a los variados mecanismos desarrollados por las instituciones comunitarias de cara a generar un marco de referencia común en torno al fenómeno de la e-administración, a través del cual se intentó ejercer influencia en el conjunto de las administraciones públicas europeas.

Las siguientes páginas se dividen en cuatro secciones. Primero, se presenta el marco teórico de referencia, considerando la importancia de las TIC en las administraciones públicas, así como el interés en aumento por el fenómeno de la europeización de los sistemas admi-

nistrativos y las políticas públicas nacionales, y su posible aplicación en el ámbito de la e-administración. En segundo lugar, se analiza la articulación organizativa interna de la e-administración dentro de las instituciones comunitarias. En tercer lugar, se abordan las diferentes iniciativas con las que las instituciones comunitarias intentaron desarrollar ese proceso de europeización, señalando sus aspectos más sustantivos para determinar las actuaciones de las administraciones y políticas públicas nacionales. En cuarto lugar, la sección de discusión relaciona los hallazgos más sustantivos de este artículo con el planteamiento teórico inicial en torno a la europeización. Finalmente, la conclusión resume brevemente el conjunto del trabajo y expone alguna idea final para desarrollar futuras investigaciones en este ámbito.

2. LA EUROPEIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA BREVE APROXIMACIÓN

Como ya se ha apuntado, este artículo pretende abordar el fenómeno de la europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas, teniendo en cuenta el ámbito concreto de la e-administración. De forma particular, el propósito de este trabajo consiste en presentar los mecanismos utilizados por las instituciones comunitarias para influir en las actividades desarrolladas en ese ámbito por las administraciones europeas. Teniendo en cuenta lo anterior, este apartado realiza una breve aproximación teórica al concepto de europeización y selecciona una definición operativa que permite desarrollar su alcance teniendo en cuenta el objeto de estudio de este trabajo.

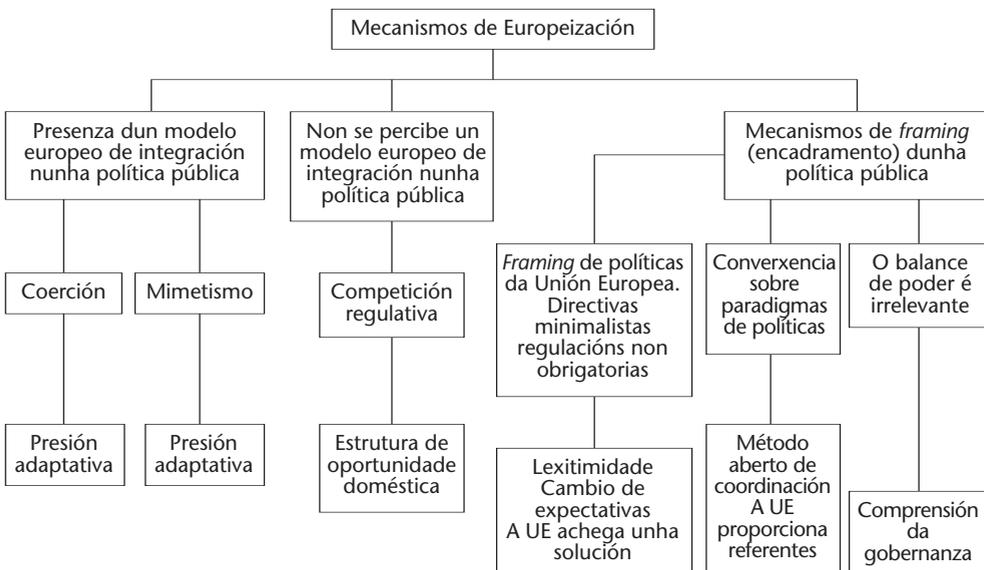
De entrada, el término *europeización* cuenta con muchas caras. Pese a que no es el objetivo de este artículo abundar en ello, el concepto de *europeización* se puede considerar desde diferentes puntos de vista y se ha aplicado en muy diferentes ámbitos (Featherstone y Radaelli, 2003; Graciano y Vink, 2007), siendo las administraciones y las políticas públicas dos de sus más recurrentes e interesantes esferas de concreción (Kassim, 2003; Knill y Lemkhul, 2002; Scharpf, 2001). En primer lugar, Lawton (1999) sugiere que es la transferencia *de iure* de soberanía a la UE, distinguiéndolo de *euroificación*, que implica compartir *de facto* el poder entre los gobiernos nacionales y la UE. En ese mismo sentido, Börzel (2002) se centra en lo que sucede una vez que el poder se ha cedido a Bruselas, es decir, el proceso por el cual determinadas áreas quedan de manera creciente bajo la influencia del proceso político europeo. No obstante, estas propuestas carecen de un abordaje más específico del papel de las organizaciones y las políticas públicas, que son las que interesan en este estudio.

La aproximación concreta a la europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas ha sido también el objeto de interés de algunos autores. En este sentido, Radaelli (2003: 29) ha identificado el término *europeización* (*Europeanization*) con procesos desarrollados desde las instituciones de la UE orientados a la «construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas, estilos, “maneras de hacer las cosas” y normas y creencias comunes, que son primero definidos y consolidados en el proceso político-administrativo y de políticas públicas europeos y después se incorporan a la lógica del discurso doméstico, sus identidades, así como sus estructuras políticas y de definición de políticas públicas». Este concepto operativo pone de relieve la importancia del cambio en la lógica del comportamiento político, de manera que la europeización supone un proceso de institucionalización en las administraciones de los estados miembros y en sus políticas públicas de determinadas lógicas de acción, valores, reglas, etc., definidas desde instancias comunitarias a través de mecanismos diversos. Sin embargo, este mismo autor ha puesto

de manifiesto que europeización no implica convergencia o armonización, así como tampoco se ha de identificar de forma automática con integración política, puesto que hay una diferencia entre el proceso en sí y sus consecuencias, que no tienen por qué coincidir en todos los países y en todos los casos. Esto último es importante, puesto que las próximas páginas se centran en los mecanismos que caracterizan la evolución del proceso, más que en sus consecuencias concretas dentro de los sectores públicos nacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, ¿cuáles son los mecanismos a través de los que se produce la europeización de determinadas políticas o de determinados ámbitos de las administraciones públicas nacionales? Siguiendo a Kassim (2003), Knill y Lehmkuhl (2002), Olsen (2002) y Radaelli (2003), aunque teniendo también en cuenta algunas críticas como las de Jordana y Levy-Faur (2004) o Jordana, Levy-Faur y Puig (2006), se puede esbozar un conjunto de mecanismos diferentes a través de los cuales se desarrollan procesos de europeización (véase Figura 1). De manera general, habría que distinguir, por un lado, mecanismos verticales, que parecen delimitar claramente el nivel europeo (donde se definen los procesos) y el nivel doméstico, donde las políticas públicas se han de metabolizar. Por contraste, los mecanismos horizontales dibujan la europeización como un proceso donde no hay presión para conformar modelos europeos de políticas públicas, o lo que es lo mismo, los mecanismos horizontales implican formas de ajuste a las propuestas europeas basadas en el mercado o en determinados patrones de socialización. De manera más precisa, mientras los mecanismos verticales se basan en presión adaptativa, los mecanismos horizontales conllevan diferentes formas de enmarcar las políticas públicas (*framing*).

Figura 1. Mecanismos institucionales para el desarrollo de la europeización



Fuente: Elaboración propia a partir de Radaelli (2003).

Sin desarrollar demasiado estas ideas en torno a los procesos de europeización, parece evidente su conexión con los enfoques neoinstitucionalistas. Por un lado, cuando la UE presenta un modelo propio en torno a una política pública, se producen presiones adaptativas en las administraciones de los estados miembros, a través de coerción o mimetismo, tal y como se pone de manifiesto en nuevas políticas regulativas, como la política de protección a los consumidores, las políticas ambientales o la política de higiene y seguridad en el trabajo. Mimetismo y coerción son mecanismos de isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1991), de manera que si los países que se adaptan al modelo europeo generan una masa crítica, entonces los restantes pueden sentirse atraídos por esa fuerza de atracción hacia el centro de gravedad europeo y adoptar dichas innovaciones. En términos neoinstitucionalistas, la UE ejerce un papel de referente que actúa como difusor institucional dentro de determinados ámbitos organizativos o de políticas, generando presiones isomorfistas en el entorno institucional de referencia, desde nuestro punto de vista, formado por el conjunto de las administraciones públicas de los estados miembros (Scott y Meyer, 1991).

En el otro extremo a los mecanismos *hard* de europeización (como las directivas o las decisiones del Tribunal de Justicia) se sitúan al menos otros tres mecanismos *soft* para enmarcar las actuaciones situadas en la parte de la derecha de la Figura 1. En determinados casos, como la política ferroviaria, la UE actúa a través de directivas minimalistas o regulaciones no obligatorias, de manera que pueden ofrecer mayor legitimidad a las autoridades nacionales en busca de justificaciones, mediante la «inseminación» de posibles soluciones en el debate nacional. En otros supuestos, las soluciones aportadas por las instituciones comunitarias pretenden alterar la percepción de los problemas, de manera que esas nuevas soluciones ofrecen nuevas dimensiones a los problemas y consolidan dinámicas de aprendizaje o una diferente lógica política. En este sentido, incluso los mecanismos más vagos propuestos desde el ámbito europeo tienen el potencial de alterar las expectativas de los actores nacionales, por ejemplo, mostrando a los que se oponen que están luchando contra una «causa perdida», puesto que la política europea marcha en sentido contrario. En este plano, el mecanismo más innovador en términos de gobernanza conjunta europea ha sido el método abierto de coordinación. Finalmente, en otros casos la europeización pretende producir efectos para los que el equilibrio de poder es irrelevante, es decir, lo importante es la definición de un nuevo modelo de gobernanza en torno a redes de actores (opuestos a otros tipos como corporalismo, estatismo o pluralismo) en una política concreta, es decir, efectos que solo son visibles a más largo plazo.

Dicho lo anterior, en las siguientes secciones se explora el potencial de utilización del concepto europeización en la esfera concreta de la e-administración. En concreto, y siguiendo la definición aportada más arriba, se trata de conocer los mecanismos utilizados por las instituciones europeas para construir, difundir e institucionalizar reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas, estilos, «maneras de hacer las cosas» y normas y creencias comunes en el ámbito concreto de la e-administración. De entrada, podemos decir que el papel referencial desempeñado por las instituciones comunitarias en la esfera de la e-administración fue especialmente llamativo, teniendo en cuenta su ausencia de atención previa a temas relacionados con la transformación del sector público. Sin embargo, en cierta medida eso no fue casual, más bien al contrario, puso de manifiesto que las instituciones comunitarias, al menos inicialmente, más que entender la e-administración como una manera de modernizar las administraciones públicas de los estados miembros, plantearon su progreso

como otra vía más para generar nuevos servicios y aplicaciones dedicados al fomento de la iniciativa privada en la esfera de la economía en la SI. Obviamente, más allá de los resultados en cada una de las administraciones públicas europeas, que quedan fuera del objeto de este artículo, lo que se pretende es realizar una primera aproximación a los mecanismos desarrollados, para discutir después su vinculación al esquema planteado previamente.

3. LA ORGANIZACIÓN DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

Uno de los pilares que sustentaron el intento de ejercer liderazgo de las instituciones europeas en el ámbito de la e-administración fue la progresiva consolidación de una estructura organizativa interna asociada a su desarrollo. Desde el punto de vista de la coordinación interna, en un estudio realizado durante la Presidencia española del primer semestre del 2002 ya se abordó la cuestión de las dificultades asociadas a la existencia de diferentes grupos de trabajo, programas, etc., en torno a la e-administración dentro de las instancias comunitarias. El estudio detectó que «la proliferación de grupos de trabajo de administración electrónica contribuye a que se pierda la visión de conjunto sobre las actuaciones que se realizan en este campo. Es prioritaria la clarificación y redefinición de los objetivos y funciones de los grupos de trabajo. Es fundamental la existencia de una función de coordinación permanente entre los distintos grupos de trabajo, programas o foros del ámbito de la Unión Europea, para evitar potenciales duplicidades, transmitir experiencias, detectar lagunas y conseguir una visión global de las actuaciones existentes. Para ello, es necesario que el órgano o servicio que realice la coordinación sea único.» (Comisión Europea, 2002c: 47). Lo anterior puso de relieve que la UE había generado una disparidad de actores y unidades ligados a la regulación, financiación y gestión de los programas relacionados con la e-administración, dificultando su coordinación interna e impidiendo la consolidación de una política coherente en este ámbito.

La Comisión Europea fue el agente central en el desarrollo de la e-administración en la UE y dentro de ella se crearon una serie de unidades para la gestión de los programas bajo su control. La articulación de las unidades encargadas de los programas que abordaron la relación entre las TIC y las administraciones públicas desempeñó un papel clave en la vertebración de la e-administración europea, ya que sirvió de modelo o bien reforzó la organización dentro de las propias administraciones de los estados miembros. En general, dicha estructura organizativa adoleció de una unidad específica encargada de diseñar e implantar las actuaciones y los programas de forma conjunta, por lo que la dispersión fue la nota predominante, algo que también se evidenció en algunas administraciones centrales de los estados miembros (Comisión Europea, 2005b). De manera concreta, la e-administración se abrió espacio como un ámbito más, si bien con notable peso, dentro de la Dirección General de Sociedad de la Información, en las unidades encargadas de la gestión de las iniciativas eEurope y los programas eTEN, IST y eContent, ámbitos estos últimos que formaron parte de la Política de Redes Trans-europeas, la Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico y la Política Industrial de la UE, respectivamente. Por su parte, el programa IDA se integró dentro de la Dirección General de Empresa como una parte de la política industrial de la UE, mientras los fondos FEDER, utilizados en parte para financiar proyectos de e-administración y gestionados por la Dirección General de Política Regional, estuvieron adscritos a la Política de Cohesión Económica y Social. En suma, la gestión de las actuaciones sobre e-administración dentro de la Comisión Europea se articuló en torno a varias unidades muy diferentes entre sí, con pla-

zos temporales de implementación específicos, así como una regulación variada, lo que conllevó dificultades para alcanzar una mínima coordinación entre ellas, más allá de la voluntad para lograrla que emanó de diferentes instancias comunitarias (Comisión Europea, 2003a). En todo caso, la Comisión Europea no ha sido el único agente de interés en este ámbito.

El Consejo Europeo también formó parte de la estructura organizativa de la UE para fomentar la e-administración, de manera más o menos formal y directa, a través de dos grupos de trabajo. Por un lado, el Grupo de Trabajo de Sociedad de la Información, dependiente del Consejo de Ministros de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, estuvo ligado a los distintos ámbitos de implantación de las iniciativas eEurope. En general, este grupo de trabajo se centró en cuestiones más generales relativas al fomento de la SI europea, dentro de las cuales también se halló la e-administración, primordialmente como un ámbito más de utilización de las telecomunicaciones, lo que puso de manifiesto el perfil predominantemente tecnológico de sus propuestas. Este enfoque se mimetizó casi inmediatamente en la mayoría de las administraciones públicas de los estados miembros, en cuyos departamentos relacionados con las áreas de industria, telecomunicaciones o SI se tendió a ir aglutinando las competencias relacionadas con la e-administración (Comisión Europea, 2005b). Además, esto supuso añadir más dificultades a la coordinación entre las diferentes instancias encargadas de la definición de prioridades y la concreción de actuaciones, al constatarse la tensión con los que habían sido responsables de la definición de las pautas y prioridades de modernización de las administraciones públicas hasta ese momento, que fueron quedando desplazados del diseño de la agenda de modernización y reforma administrativa, ante un interés casi exclusivo por las cuestiones tecnológicas.

Por otro lado, el Grupo de Trabajo de Administración Electrónica se encargó de promover determinadas actuaciones y adoptar algunas resoluciones, en cierta medida, para contrarrestar el creciente poder del anterior. Este grupo de trabajo desplegó tres objetivos genéricos: *a)* establecer un instrumento de seguimiento de acciones tomadas por cada estado miembro en el campo de los servicios públicos electrónicos; *b)* reflexionar sobre los indicadores de e-administración; y *c)* analizar el impacto de las tecnologías en la organización y la calidad del trabajo de las administraciones públicas, así como proponer medidas para optimizar el uso de las TIC. En general, los resultados derivados de las actividades de este grupo de trabajo estuvieron limitados por su falta de obligatoriedad; sin embargo, su carácter prescriptor estuvo ampliamente asegurado por el alto nivel de los representantes de cada una de las administraciones nacionales, aunque más todavía por el efecto demostración de muchas de las acciones llevadas a cabo al amparo de la red EUPAN, al convertirse en exponente de la modernización del sector público europeo. Además, por primera vez se puso de manifiesto un interés por parte de sectores de burócratas de perfil no tecnológico respecto al papel de las TIC dentro de las administraciones públicas, aunque la orientación estratégica de los programas europeos relacionados con la materia se nutriera mayoritariamente de la perspectiva alternativa.

Al margen del Consejo y la Comisión, el Foro para los Servicios Públicos Electrónicos Europeos (eFORUM) fue otro de los órganos de referencia para la e-administración dentro de las instancias europeas. Desde un plano formal, el eFORUM se fundó como una entidad sin ánimo de lucro, orientada a reunir a los agentes más activos en el ámbito de la e-administración europea, tanto dentro del sector público como especialmente en la esfera privada¹. En pocas palabras, este organismo se convirtió en un intento de reunir a todos los actores parti-

cipantes en el campo de la e-administración europea, de manera que se pudieran diseñar sus futuras necesidades y promover la excelencia en la definición de soluciones para ellas, mediante la creación de partenariados público-privados. Sin embargo, un documento de análisis de la propia UE alertó sobre la necesidad de cuidarse de que los intereses comerciales concretos no interfirieran en el correcto análisis y los objetivos generales perseguidos por eFORUM (Comisión Europea, 2002c). Por consiguiente, el predominio de empresas tecnológicas dentro de este organismo no fue más que un síntoma de la creciente apropiación privada del diseño e implementación de la agenda pública de actividades en torno al desarrollo de la e-administración en diferentes contextos político-administrativos, algo no exclusivo de las instituciones comunitarias.

4. MECANISMOS INSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE E-ADMINISTRACIÓN

Las instituciones europeas intentaron convertirse en referente de la e-administración europea mediante la promoción de diversos mecanismos institucionales con los que se plantearon influir en su diseño dentro de los sectores públicos de los estados miembros. Junto a la propia consolidación de una estructura organizativa, se utilizaron otros mecanismos para influir en las administraciones públicas nacionales de cara a establecer una aproximación común a la e-administración, generar marcos comunes de acción y desarrollar convergencia en torno a los paradigmas para diseñar las políticas, teniendo como fundamento el método abierto de coordinación. Esta metodología de trabajo inspiró la extensión entre las administraciones públicas europeas de las actuaciones con las que alcanzar la Estrategia de Lisboa en el 2010, entre ellas, las relacionadas con la e-administración².

4.1. Antecedentes en la política europea de sociedad de la información

De manera muy temprana, desde la UE se promovió la idea de que la generalización de las TIC e internet constituía la base sobre la que asentar la SI. Así lo entendieron los dirigentes de los países europeos al considerar que «en la SI el acceso a la información y los activos intangibles, fundamentalmente el capital humano, son los elementos clave de la acumulación de riqueza y bienestar» (Comisión Europea, 1993: 5). Por ello, convirtieron en uno de sus principales objetivos la plena implantación de la SI dentro de los estados miembros de la UE. En todo caso, los orígenes de dicho proceso se situaron en un contexto caracterizado por la pretensión de liberalizar el sector de las telecomunicaciones, algo que se llevó a efecto a finales de la década de 1990, reforzando una visión según la cual el sector privado era el único que debía liderar las iniciativas encaminadas a la promoción de las telecomunicaciones europeas.

Obviamente, esa perspectiva tuvo repercusiones en el tiempo, llegando a impregnar el enfoque de las actuaciones iniciales de la UE que promovieron la difusión de las TIC e internet dentro de las administraciones públicas. Las políticas de la SI europea se desarrollaron a lo largo de los años noventa dentro de un entorno con predominio del liberalismo económico y una creciente influencia del sector tecnológico privado. Ese enfoque inicial tuvo una continuación en la visión que las instituciones europeas fueron desarrollando respecto a cada uno de los ámbitos en que dividieron la SI, incluyendo la e-administración, y por tanto en la perspectiva que los gobiernos nacionales tuvieron como referente.

4.2. Difusión de estrategias europeas comunes de e-administración

Desde finales de la década de los noventa del siglo pasado, la integración de la estrategia de e-administración dentro de las políticas para el desarrollo de la SI fue un rasgo distintivo de la UE. Durante los primeros momentos de la nueva Comisión presidida por Romano Prodi (diciembre de 1999) se hizo pública una comunicación titulada *eEurope. Una Sociedad de la Información para Todos*, de manera que en el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa de marzo del 2000 se concretó la visión de convertir a la UE «en la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo en el año 2010» (Comisión Europea, 2000a:1). Entonces se aprobó la Iniciativa *eEurope*, dentro de la llamada Estrategia de Lisboa 2010, que formuló la necesidad de alcanzar la rápida explotación de las oportunidades de la nueva economía y, especialmente, de internet dentro de los estados miembros de la UE. Por ello, convirtieron la plena implantación de la SI en uno de sus principales objetivos, y la e-administración en una de las líneas de actividad por desarrollar dentro de ese marco general (Comisión Europea, 2000b). No obstante, las actuaciones en torno a la e-administración se siguieron considerando un medio más que un fin en sí mismas; es decir, se plantearon como un ámbito más de las políticas de fomento de la SI, pero sin dotarlas de un alcance propio, ni establecer un marco de acción independiente, de cara a forjar las condiciones para poder hablar de una auténtica política europea. Las diferentes formulaciones estratégicas relacionadas con la SI en la UE siguieron la misma lógica, aunque se fueron introduciendo progresivas variaciones a lo largo de los escasos años transcurridos, que resulta indispensable analizar para dar cuenta de su influencia en las administraciones públicas europeas, en las que también se otorgó un perfil cada vez más diferenciado y autónomo a las acciones desarrolladas en el ámbito de la e-administración.

Las orientaciones generales de Lisboa fueron luego desarrolladas y ampliadas por el Plan de Acción *eEurope 2002 (eEurope 2002)*, aprobado en el Consejo Europeo de Santa María de Feira en junio del 2000, así como en el Plan de Acción *eEurope 2005 (eEurope 2005)*, finalmente aprobado en el Consejo Europeo de Sevilla en junio del 2002. Junto a ello, con el objetivo de reactivar la Estrategia de Lisboa, la Comisión propuso en junio del 2005, a instancias del Consejo Europeo de primavera, un nuevo marco estratégico para el desarrollo de la SI. *iEurope 2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo (iEurope 2010)* se puso en línea con las iniciativas anteriores en materia de SI, aunque con un mayor peso de las cuestiones relacionadas con el crecimiento sostenible y la calidad de vida y sus interacciones crecientes con las TIC y la gobernanza pública³. Los siguientes pasos relacionados con la e-administración se definieron en el Plan de Acción sobre Administración Electrónica *i2010*. Y *Acelerar la Administración Electrónica en Europa en Beneficio de Todos (Administración Electrónica i2010)* se aprobó en abril del 2006. Un punto diferencial de esta nueva planificación estratégica fue la atención singular a la e-administración por parte de las instancias europeas (Comisión Europea, 2006b). Además, la nueva orientación vislumbrada en la estrategia de e-administración estuvo ligada al objetivo del refuerzo de la participación y de la adopción de decisiones democráticas en Europa, redefiniendo sus orientaciones principales hacia aspectos con una mayor dimensión política. En definitiva, la UE continuó consolidando el papel referencial y difusor de su perspectiva estratégica en torno a la e-administración dentro del conjunto de las administraciones y políticas públicas europeas a través de planificaciones estratégicas.

4.3. Programas europeos relacionados

Varios programas europeos mencionados apoyaron las interacciones entre las TIC y las administraciones públicas, ya desde los primeros años noventa. Aquí se abordan tres programas (IDA, TEN y IST) relacionados de manera directa con el despliegue de aplicaciones y servicios tecnológicos, así como otro programa adscrito a la explotación de información pública (Content), en los que se encontraron elementos subrayables en referencia al desarrollo de la e-administración desde la vertiente comunitaria y con impacto en las administraciones y las políticas públicas de los estados miembros. En concreto, estos programas dieron contenido normativo, presupuestario y orgánico a las actuaciones definidas en los diferentes documentos y formulaciones estratégicas comunitarias antes analizadas.

- 1-En primer lugar, el programa Intercambio de Datos entre Administraciones Públicas (Interchange Data between Administrations, IDA), centrado inicialmente en el fomento de la transmisión electrónica de información entre las administraciones públicas europeas, fue uno de los precursores de la expansión de las TIC dentro del sector público desde las instancias comunitarias, siendo profusamente mencionado dentro de los documentos encargados de la definición de la estrategia de e-administración europea. La evolución del programa IDA se llevó a cabo en un momento de mutación en la evolución de la e-administración europea. Se pasó a denominar programa para la Prestación Interoperable de Servicios Paneuropeos de Administración Electrónica al Sector Público, las Empresas y los Ciudadanos (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens, IDABC), con una vigencia entre el 1 de enero del 2005 y el 31 de diciembre del 2009. La propia denominación del programa mostró el intento deliberado de concentrarse en el ámbito de la interoperabilidad, en concreto en la mejora de la prestación de servicios digitales pan-europeos, aunque no solo relacionados con el intercambio entre administraciones públicas, sino también entre ellas, las empresas y los ciudadanos. Pero no fue el único programa europeo que caminó en esa misma dirección.
- 2- En segundo lugar, el Programa de Redes Trans-europeas de Telecomunicaciones (TEN-TELECOM) sentó las bases tecnológicas para extender las infraestructuras de apoyo a la e-administración europea. El objetivo original de TEN-TELECOM fue la cofinanciación de proyectos para el desarrollo de redes físicas de telecomunicaciones; sin embargo, la liberalización del sector y la reserva a las empresas privadas de la creación de las infraestructuras fueron acomodando su marco de actuación al plano de las aplicaciones y los servicios, siempre con la finalidad de facilitar el mercado común y la consecución de una mayor cohesión en el seno de los países europeos, teniendo escasa incidencia en el ámbito del sector público (Alabau, 1998). En el 2002 el programa TEN-TELECOM sufrió una notable transformación y se ajustó a la financiación de aplicaciones y servicios telemáticos. Este programa abandonó definitivamente la idea de financiar infraestructuras físicas de telecomunicaciones, de manera que tuvo como objetivo preferente la aceleración de la adopción de servicios para apoyar un modelo de SI europea integrada y cohesionada. Además, alineándose con las aspiraciones apuntadas por las iniciativas eEurope, se cambió su nombre por el de programa eTEN, con el fin de subrayar el carácter telemático de las aplicaciones y servicios financiados. Desde el 2002 la línea del programa eTEN destinada al eGovernment intentó evitar el solapamiento con el pro-

grama IDA y, en general, se dio prioridad a los proyectos relacionados con servicios públicos en línea prestados por las administraciones públicas⁴. En los sucesivos programas de trabajo de eTEN se sugirieron tímidamente nuevas aportaciones, aunque en la misma línea. Como nuevas aportaciones, se empezó a hablar del incremento de la importancia de los servicios destinados a aumentar la participación en el proceso democrático, así como el apoyo a la transformación de los procesos internos de la administración, aunque en mucha menor medida, en comparación con otras actuaciones.

3-En tercer lugar, dentro de la política de investigación y desarrollo tecnológico europea se fue definiendo lentamente una línea sobre e-administración. En los primeros programas marco las referencias a las administraciones públicas fueron muy limitadas, aunque a partir del Tercer Programa Marco (1990-1994) se detectaron algunas menciones de interés vinculadas al programa Telematics. En el Quinto Programa Marco (1998-2002) una de las primeras tareas abordadas fue aglutinar los anteriores proyectos relacionados con esta materia en una única área temática bajo la denominación de *Tecnologías para la Sociedad de la Información (IST-Information Society Technology)*, en cuyo contenido por primera vez se concretó una línea centrada en la e-administración, dentro de las acciones clave, en los sistemas y servicios para el ciudadano. A partir del año 2003 se produjo una redefinición del papel de la investigación en torno a la e-administración, especialmente unida a la renovación de la unidad encargada de su gestión. En concreto, se rediseñaron los aspectos centrales del programa de investigación sobre e-administración, teniendo en cuenta los cambios en las iniciativas *eEurope* y, en particular, tratando de coordinar mejor sus actividades con los otros programas europeos mencionados más arriba, aunque sus contenidos básicos no se modificaron de manera sustantiva en lo que respecta a su orientación tecnológica. No obstante, se introdujeron dos ámbitos de investigación centrados en la gestión del conocimiento y el cambio organizativo que plantearon un intento de abordar una aproximación diferente a la investigación en torno a la e-administración.

4-En cuarto lugar, el programa eContent fue el más estrechamente ligado a la vertiente de la explotación y desarrollo de la información del sector público en la esfera internet. Aunque ya se ha mencionado que el interés de las instituciones europeas por la información disponible en las administraciones públicas fue algo previo, el programa eContent, adoptado en diciembre del 2000 y dotado de un horizonte temporal de cuatro años (2001-2004), pretendió dinamizar el mercado de los contenidos, productos y servicios para internet, teniendo en cuenta la extrema diversidad cultural europea y una vez que se estaba socializando ampliamente esta esfera telemática. La segunda línea de actuación del programa (mejorar el acceso e incrementar el uso de la información del sector público) tuvo una relación directa con la e-administración. La evolución del programa llevó a la aprobación en el 2004 de *eContentplus*, para el periodo 2005-2008, que realizó menciones parciales acerca de los contenidos de las administraciones públicas. Dentro del nuevo programa se confirmó como gran objetivo la eliminación de las barreras organizativas y el despegue de soluciones tecnológicas pioneras para mejorar la accesibilidad y usabilidad del material digital disponible dentro de un entorno multilingüe, también en la dimensión de las administraciones públicas. Por ello, las nuevas connotaciones emanadas de las últimas formulaciones estratégicas vinculadas a la e-administración también se hicieron notar en la reorientación experimentada por este

programa. No obstante, la naturaleza fundamentalmente comercial del mismo dejaría un estrecho margen de maniobra para el desarrollo de actuaciones genuinamente ligadas a la modernización de las administraciones públicas.

4.4. Otros instrumentos de colaboración pan-europea

Sin suponer obligación alguna para las administraciones nacionales, la UE también desarrolló otros instrumentos concretos de colaboración centrados en consolidar un efecto demostración y permitir el despliegue de patrones de actuación comunes en torno a la e-administración dentro de los estados europeos y, en mucha menor medida, ir alterando los procesos de gobernanza ligados a ella. Como se previó en el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa en el año 2000, entre las herramientas empleadas destacó la «creación de indicadores específicos de evaluación sobre la evolución del proceso de implantación». Los indicadores sobre el avance de la e-administración se centraron casi exclusivamente en el progreso de los servicios públicos electrónicos (Cap Gemini Ernst & Young, 2001, 2006; Comisión Europea, 2001). Si bien la impronta de esa orientación predominante se mantuvo casi intacta durante los años siguientes, progresivamente, las instituciones comunitarias adoptaron también otras modalidades de colaboración para ampliar y mejorar la aproximación conjunta a esta cuestión.

Además, se desarrollaron otros instrumentos en la línea apuntada. Se creó una herramienta de información referencial sobre cuestiones y evoluciones relacionadas con la e-administración europea, al constituirse el eGovernment Observatory (Comisión Europea, 2002b). Por otra parte, se insistió en la difusión e intercambio de buenas prácticas (*benchmarking*), de manera que este afán desembocó en la creación del Good Practice Framework (GPF) sobre e-administración. Asimismo, la Comisión intentó otorgar un reconocimiento oficial a las mejores experiencias europeas de e-administración, por lo que estableció los eEurope Awards for eGovernment. (eGovernment Unit, 2005; Leitner, 2003; Leitner y Criado, 2006). Finalmente, se planteó como algo esencial la implementación conjunta de servicios públicos telemáticos pan-europeos. En este terreno, por un lado, los diferentes programas y actuaciones ligados a la e-administración fomentaron como prioridad el diseño de servicios en cuya prestación participaran administraciones de diferentes estados miembros (Comisión Europea, 2003b). Por otro lado, la cooperación pan-europea para la integración de servicios se concretó en la idea de interoperabilidad, un ámbito en el que las instituciones comunitarias fueron muy activas (Comisión Europea, 2003b). En ese plano, en el 2004 se publicó la versión 1.0 del Marco Europeo de Interoperabilidad (European Interoperability Framework-EIF) para servicios de e-administración pan-europeos⁵ (IDABC, 2004).

5. DISCUSIÓN

Teniendo en cuenta la exposición realizada en las páginas anteriores, se pueden extraer algunas ideas para desarrollar la discusión en torno al argumento principal del presente artículo. En este artículo se ha puesto de manifiesto que las instituciones de la UE desarrollaron durante los últimos años diversos instrumentos orientados a consolidar una cierta europeización de la e-administración en los sectores públicos nacionales. En ese sentido, considerando el marco de referencia en torno a ese concepto aplicado a las administraciones y las políticas públicas, lo primero que se puede afirmar es que la mayoría de los instrumentos analizados

quedaría dentro de los llamados mecanismos *soft* de europeización, es decir, orientados a establecer un marco de referencia sobre el desarrollo de la e-administración, pero sin generar, en principio, presiones adaptativas directas a través de coerción o mimetismo sobre las administraciones y las políticas públicas de los estados miembros. ¿Cuáles serían algunos de los rasgos generales de ese marco de referencia?

a- En primer lugar, desde la UE se fue dibujando un enfoque optimista centrado en subrayar las capacidades transformadoras en diferentes ámbitos de las TIC e internet, impulsado por el sector privado, aspecto que marcó el punto de arranque de la construcción de la política europea de SI. El hecho de que la consolidación de la llamada SI europea se produjera al mismo tiempo que el proceso de privatización del sector de las telecomunicaciones, dentro de un contexto de crisis económica y bajo influencia de premisas económicas neoliberales, fue un aspecto de gran importancia para la promoción posterior de la e-administración desde las instancias comunitarias. De hecho, esa perspectiva permeó las primeras actuaciones orientadas a la extensión y difusión de las infraestructuras tecnológicas dentro del sector público europeo, así como el enfoque para la explotación de la información pública en internet, que se entendió como un servicio más dentro del ámbito de la economía de la SI, que debía sustentarse sobre un conjunto de aplicaciones y servicios para ofrecer rentabilidad al sector privado, en cuanto promotor de tales actuaciones.

b- Unido a lo anterior, la evolución del enfoque estratégico europeo en torno a la e-administración tendió a privilegiar una perspectiva ligada al desarrollo de servicios públicos digitales. Esta dirección implicó la necesidad de construir lo más rápidamente posible servicios transaccionales para que los ciudadanos y las empresas pudieran interactuar con las administraciones públicas accediendo digitalmente a un conjunto de información pública básica, siguiendo los patrones de explotación del comercio electrónico (Comisión Europea, 1998, 2000a). En concreto, las dos primeras iniciativas estratégicas eEurope se asentaron en esta misma visión, de manera que la preocupación por cuestiones de carácter más político u organizativo fue prácticamente inexistente (Chadwick y May, 2003).

c- De forma más específica, todo ello desembocó en una evidente desvinculación inicial entre las actuaciones relacionadas con la e-administración respecto de los procesos de modernización de las administraciones públicas a las que fueron dirigidas. Los programas europeos analizados (IDA, TEN, IST o Content), que concentraron la formulación de actuaciones relacionadas con los diferentes aspectos ligados a la difusión de las TIC dentro de las administraciones públicas europeas, no se integraron con sus esfuerzos de cambio organizativo iniciados en aquellas fechas bajo las premisas, en gran medida, de la nueva gestión pública. En concreto, estos programas europeos tuvieron de entrada un alcance sectorial centrado en el apoyo a las políticas nacionales de telecomunicaciones. Para cuando se empezó a definir de manera más clara una agenda común de e-administración, de la que se trató que fueran pilares fundamentales, resultó difícil coordinar sus contenidos, los tiempos de su diseño e implantación, así como la red de agentes dentro de las instancias comunitarias encargados de todos los aspectos relacionados con su gestión, dada su enorme diversidad. Este aspecto se convirtió en un verdadero lastre para las instituciones europeas de cara a diseñar un marco de referencia común en el ámbito de la e-administración.

Dicho lo anterior, aquí se sostiene que el papel de las instituciones comunitarias fue importante para explicar, al menos en cierta medida, la evolución que ha tenido la e-administración dentro del sector público de los países europeos. Ya se ha mencionado que, más allá de los resultados, lo importante ha sido la aproximación a los diferentes instrumentos analizados en las secciones anteriores. En ese plano, ya se ha apuntado que la mayoría de los aspectos analizados se identificarían con mecanismos soft de europeización, sobre todo ligados al establecimiento de un marco común de referencia para la evolución de la e-administración en las administraciones y las políticas públicas de los estados miembros. ¿Cuáles han sido de manera específica los mecanismos identificados y cómo han colaborado en la europeización de la e-administración?

a-En primer lugar, las instituciones de la UE intentaron ofrecer legitimidad a las administraciones públicas europeas y, en menor medida ofrecer determinadas soluciones a las autoridades nacionales relacionadas con la e-administración. Teniendo en cuenta que se trató de un ámbito esencialmente nuevo, sobre el que en muchos casos carecían de experiencia previa, las administraciones públicas europeas recibieron, a través de la mayoría de las actuaciones de la UE en la materia, legitimación institucional para echar a rodar sus propias iniciativas. Este hecho se desprende de la simple revisión de la mayoría de los documentos en los que las administraciones europeas de diferentes niveles formalizaron sus estrategias e iniciativas sobre e-administración, en los que apelaron de manera recurrente a las estrategias eEurope como marco en el que enmarcar sus contenidos. De manera general, a pesar de que la UE careció de competencias normativas en este ámbito, el papel legitimador que representó a través de los diferentes mecanismos institucionales analizados fue de especial importancia. En todo caso, en términos más prácticos, las soluciones específicas para el diseño e implementación de la e-administración desde la UE se desarrollaron en mucha menor medida, aunque se plantearon en algunos de los diversos programas europeos analizados, así como en los intentos más recientes de crear servicios telemáticos pan-europeos o desarrollar un Marco Europeo de Interoperabilidad.

b-En segundo lugar, la creciente articulación de herramientas para el intercambio de experiencias de e-administración y su concreción en el método abierto de coordinación tuvieron un elevado efecto demostración, generando la creación de paradigmas comunes en este ámbito. Ya se ha apuntado que el método abierto de coordinación fue el instrumento preferido por las instituciones comunitarias para el desarrollo de patrones de actuación compartidos dentro de la dimensión de la e-administración desde la aprobación de la primera iniciativa eEurope. En este sentido, el establecimiento de objetivos conjuntos (como el diseño de prioridades estratégicas o la concreción de la digitalización de una serie de servicios públicos básicos) y la difusión de buenas prácticas (a través de los eEurope Awards for eGovernment, el Good Practice Framework, el eGovernment Observatory, etc.) se convirtieron en una plataforma para lograr la transferencia de actuaciones, más allá del sistema de creación formal de normas jurídicas. En suma, el método abierto de cooperación ha operado con éxito de manera constante en los últimos años para generar una cierta convergencia en los paradigmas y las creencias en torno a la e-administración dentro de los sectores públicos europeos, siguiendo las pautas que la propia UE planteó al respecto: combinación de la definición de líneas de acción, plazos temporales de aplicación en los niveles nacionales y regionales, procesos de *benchmarking* e intercambio de buenas prácticas, indicadores cuantitativos y

cualitativos de seguimiento, monitorización y evaluación como proceso de aprendizaje conjunto (Consejo Europeo, 2000b).

- c- Por otro lado, aunque en menor medida, también se produjeron ciertos intentos para dar cobertura jurídica a diversas cuestiones relacionadas con la e-administración. En particular, se regularon determinados ámbitos como la firma electrónica (Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, DOCE L 13/12) o el tratamiento de datos personales y la protección de la intimidad en las comunicaciones electrónicas (Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio del 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, DOCE, L 201/37, modificada por la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo del 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE, DOUE L 105/54). Estos ámbitos sustantivos fueron ganando terreno entre las preocupaciones de las administraciones de los estados miembros y constituyeron algunos de los elementos centrales para garantizar la seguridad y la privacidad de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos a través de medios telemáticos. Posteriormente, la actividad normativa de la UE tuvo también una notable repercusión en el ámbito de la prestación de servicios telemáticos. Tal y como se puso de manifiesto en determinados artículos de la Ley 11/2007, a través de ella se traspusieron determinados contenidos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre del 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE L 376/36), en la que se plantearon cuestiones de calado en torno a temas como la ventanilla única, derechos de información, procedimientos por vía electrónica y, en general, aspectos relacionados con la extensión de facilidades por parte de los poderes públicos para el desarrollo de la prestación de servicios en el entorno digital.
- d- Finalmente, resulta más difícil identificar mecanismos de europeización de la e-administración a través de la generación de redes como nuevo modo de gobernanza (en oposición a otros tipos, como el corporalismo, estatismo, pluralismo) dentro de este ámbito. En este sentido, el estudio de la e-administración debería tener una mayor relevancia, considerando que la extensión de las TIC e internet, en principio, podría generar efectos multiplicadores derivados de la incorporación de innovaciones tecnológicas aplicables a la mejora de la gobernanza de los sistemas políticos. Al menos así se derivaría de las visiones optimistas que han caracterizado las propuestas europeas en la materia. Sin embargo, ha habido que esperar a las actuaciones anunciadas por la UE en su última estrategia para el fomento de la SI i2010 para disponer de propuestas concretas que vayan en esa dirección. En todo caso, los estudios seminales sobre las interacciones entre las TIC y el sector público previenen de conclusiones deterministas al respecto. Así las cosas, y teniendo en cuenta que -como apunta Radaelli (2003)- los cambios en la gobernanza ligados a la europeización tendrán visibilidad a más largo plazo que los resultados vinculados a cualquiera de los otros mecanismos institucionales apuntados antes, probablemente habrá que esperar más tiempo para disponer de una visión más ajustada sobre su evolución en el ámbito de la e-administración.

6. CONCLUSIÓN

Desde mediados de los años noventa del siglo pasado, la UE desarrolló una intensa actividad en la esfera de la e-administración cumpliendo un papel referencial para el conjunto de los estados miembros. Los primeros pasos en la construcción de la SI fueron el punto de arranque de lo que podríamos denominar europeización de la e-administración, considerando que entre sus prioridades aparecieron las primeras referencias a las administraciones públicas y su relación con las telecomunicaciones. El papel de referencia de las instituciones comunitarias se manifestó de diferentes formas, en particular mediante la formulación de líneas estratégicas comunes emanadas desde la UE, una miscelánea de programas europeos relacionados, así como una colaboración crecientemente institucionalizada con vocación de ampliarse a las diferentes administraciones europeas. En todo caso, los mecanismos analizados, que caracterizaron la actuación comunitaria en la materia durante el cambio de siglo, estuvieron de alguna manera también constreñidos por algunos aspectos derivados del diseño inicial de la SI, así como por la propia evolución y configuración organizativa construida dentro de las instituciones comunitarias en torno a la e-administración.

Este artículo ha realizado una aproximación tentativa a una cuestión sobre la que sería interesante seguir trabajando en el futuro. En concreto, parece que tiene sentido hablar de europeización de la e-administración, como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores a través del análisis de los diferentes mecanismos objeto de estudio, aunque eso no haya implicado una extensión de soluciones homogéneas ante los retos que implica la consolidación de la eAdminsitración. Sin embargo, de cara al futuro sería conveniente ir más allá, por un lado, completando esta visión exploratoria sobre los diferentes mecanismos de europeización de la e-administración, mediante una profundización en los procesos de difusión institucional, para los que la aplicación de los enfoques neoinstitucionalistas resultaría muy útil. Por otro lado, también sería de interés, y quizá con una perspectiva más a largo plazo, desarrollar análisis comparados sobre en qué medida se ha concretado esa europeización de la e-administración dentro de los sistemas administrativos y las políticas públicas de los diferentes estados miembros en sus distintos niveles político-administrativos. Ambas cuestiones quedan fuera de los objetivos de este estudio, si bien se espera haber despertado el interés sobre ellas, así como su potencial para desarrollar futuras contribuciones en esta materia relacionadas con la disciplina politológica.

Notas

¹ Efectivamente, los miembros fundadores se dividieron entre administraciones públicas: Office of the eEnvoy (Reino Unido), Ministerio de Hacienda y Aduanas (Dinamarca), Delegación Interministerial para la Reforma del Gobierno del Estado (Francia) y la Generalitat Valenciana (España); y empresas privadas (British Telecom BT (Reino Unido), Decon IT-Consultants (Dinamarca), Bull (Francia) y TISSAT (España).

² Esta planteamiento se especificó ya en el Consejo Europeo de 2000 (2000b: 10): «37. La puesta en práctica del objetivo estratégico se verá facilitada por la aplicación de un nuevo método abierto de coordinación como manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE. Este método, destinado a facilitar la configuración progresiva de las políticas de los estados miembros, supone:

- establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijen a corto, medio y largo plazo;
- establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas;
- plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales;
- organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo. 38. Se aplicará un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración. La Comisión Europea, en conexión con distintos suministradores y usuarios, como los interlocutores sociales, las empresas y las ONG, elaborará un método de evaluación comparativa de las prácticas idóneas para la gestión del cambio».

³ Esa misma impresión se dedujo de la última de las reuniones ministeriales de *e-administración* celebrada bajo la presidencia británica durante el segundo semestre del 2005. Pocos meses después de la aprobación de la iniciativa i2010, el momento de la reunión dio más realce político a este nuevo eslabón de la estrategia de *e-administración* europea, ya que abrió definitivamente las puertas a una nueva dirección. De entrada, en la Declaración Ministerial aprobada el 24 de noviembre del 2005 se habló por primera vez de la existencia de una política europea de *e-administración* en varios puntos del documento. En la apertura se hizo una mención expresa a la política de *eGovernment* que no existió en las dos declaraciones ministeriales anteriores: «Meeting in Manchester on the ocasión of the Ministerial eGovernment Conference “Transforming Public Services” of the United Kingdom Presidency of the European Council and of the European Commission, Ministers of European Union (EU) Member States, Accession States and Candidate States and Ministers of the European Free Trade Area (EFTA) Countries, responsible for eGovernment policy...» (Declaración Ministerial, 2005: 1). Si bien en el pasado se ha puesto en duda la existencia de una verdadera política europea de *e-administración* (Alabau, 2004), cada vez es más evidente la voluntad manifiesta de la UE por la consolidación de esta arena de política dotándola de una entidad propia y cada vez más visible.

⁴ Así se plantea en la Decisión 1376/2002/CE (DOCE L 200/3): «Gobierno y administración electrónicas: una de las grandes oportunidades para la sociedad de la información es la de contar con unos servicios de la administración pública más eficaces, interactivos e integrados, en beneficio de los ciudadanos y las PYME. Se apoyarán, a todos los niveles (europeo, nacional, regional y local) los servicios en línea, incluidos los prestados en los ámbitos de la contratación pública electrónica, un acceso seguro a los servicios públicos en línea para los ciudadanos y las PYME, la seguridad personal, el medio ambiente y el turismo, el apoyo empresarial a las PYME (incluidos los servicios de información y el comercio electrónico), y los servicios orientados a ampliar la participación en el proceso democrático de toma de decisiones. Los servicios podrán ser prestados por las autoridades públicas, o con el apoyo de estas, como servicios de interés público en beneficio de los ciudadanos y las PYME.».

⁵ La interoperabilidad significa la habilidad de los sistemas basados en TIC y los procesos a los que apoyan de intercambiar datos y facilitar el intercambio de información y conocimiento, de manera que un marco de interoperabilidad es un conjunto de estándares y líneas de actuación que describen la manera en que las organizaciones han acordado, o deberían haber acordado, interactuar entre ellas (IDABC, 2004).

BIBLIOGRAFÍA

- ALABAU, Antonio. 2004. *La Unión Europea y su Política para el Desarrollo de la Administración Electrónica. Tras los Objetivos de la Estrategia de Lisboa*. Madrid: Fundación Vodafone.
- BÖRZEL, Tanja A. 2002. «Pace-Setting, Foot-Drugging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization», en *Journal of Common Market Studies* 40 (2):193-214.
- BRADIER, Agnès. 2004. «Le Gouvernement Électronique: une Priorité Européenne», en *Revue Française d'Administration Publique* 110:337-347.
- CAP GEMINI ERNST & YOUNG. 2006. *Web-Based Survey on Electronic Public Services. Results of the Sixth Measurement*: junio del 2006. Bruselas: Comisión Europea.
- CAP GEMINI ERNST & YOUNG. 2001. *Web-Based Survey on Electronic Public Services. Results of the First Measurement*: octubre del 2001. Bruselas: Comisión Europea.
- CENTENO, Clara, Rene van Bavel y Jean-Claude Burgelman. 2004. *eGovernment in the EU in the Next Decade: the Vision and Key Challenges*. Sevilla: Institute for Prospective Technological Studies-Comisión Europea.
- CHADWICK, Andrew y Christopher May. 2003. «Interaction between States and Citizens in the Age of Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union», en *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 16 (2):271-300.
- COMISIÓN EUROPEA. 2006a. *Interoperabilidad de los Servicios Paneuropeos de Administración Electrónica*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2006b. *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010. Acelerar la Administración Electrónica en Europa en Beneficio de Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005a. *Information Society Benchmarking Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005b. *eGovernment in the Member States of the European Union*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2005c. *iEurope 2010 - Una Sociedad de la Información Europea para el Crecimiento y el Empleo*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2004. *eEurope 2005 Mid-Term Review*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002a. *eEurope 2002 Benchmarking Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002b. *Plan de Acción eEurope 2005. Una Sociedad de la Información para Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 2002c. *Racionalización de las Políticas de Administración Electrónica en la Unión Europea. Un Repaso a los Grupos de Trabajo de Administración Electrónica*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas - Fundación Retevisión.
- COMISIÓN EUROPEA. 2000. *Plan de Acción eEurope 2002. Una Sociedad de la Información para Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 1991. *Requirements for the Exchange of Information between Administrations to Ensure the Functioning of the Internal Market*. Bruselas: Comisión Europea.
- CRIADO, J. Ignacio y M. Carmen Ramilo. 2007. «Local Public Administration in the Age of the Web. The Case of Spain», en *Developments in e-Government. A Critical Analysis*, eds. P. Trevororrow, D. Griffin y E. Halpin. Ámsterdam: IOS Press, pp. 49-72.
- CRIADO, J. Ignacio. 2006a. «El Desarrollo de la Administración Electrónica en el Nivel Central de Gobierno en España», en *Buen Gobierno* 1:56-86.
- CRIADO, J. Ignacio. 2006b. «Regional Electronic Public Administration and Modernisation Agenda in Spain. The Case of the Generalitat Valenciana». Ponencia presentada en *European Group of Public Administration Annual Conference*, 6-9 de septiembre, Milán.
- CRIADO, J. Ignacio. 2004. *Construyendo la e-administración Local*. Madrid: EuroGestión Pública.
- DIMAGGIO, Paul J. y Walter W. Powell. 1991. «Introduction», en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, eds. W. W. Powell y P. J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.
- FEATHERSTONE, Kevin y Claudio M. Radaelli, (eds.). 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- GRAZIANO, Paolo y Maarten P. Vink, (eds.). 2007. *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- IDABC. 2004. *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*. Bruselas: Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens-Comisión Europea.
- JORDANA, Jacint y David Levi-Faur, (eds.). 2005. *The Politics of Regulation: Institutions And Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- JORDANA, Jacint y David Sancho. 2005. «Policy Networks and Market Opening. Telecommunications Liberalization in Spain», en *European Journal of Political Research* 44 (4): 519-546.
- JORDANA, Jacint, David Levi-Faur e Imma Puig. 2006. «The Limits of Europeanization. Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors», en *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 19 (3):437-464.
- KASSIM, Hussein. 2003. «Meeting the Demands of EU Membership. The Europeanization of National Administrative Systems», en *The Politics of Europeanization*, eds. K. Featherstone y C. M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, pp. 82-111.
- KNILL, Christoph. 2001. *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KNILL, Christoph y Dirk Lehmkuhl. 2002. «The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms», en *European Journal of Political Research* 41 (2):255-280.
- LAWTON, Thomas C. 1999. Governing the Skies. Conditions for the Europeanization of Airline Policy, en *Journal of Public Policy* 19 (1):91-112.
- LEITNER, Christine. 2003. *eGovernment in Europe: the State of Affairs*, European Institute of Public Administration. Disponible: <http://www.eipa.nl/home/eipa.htm?http://www.eipa.nl>. Fecha de acceso: 5 de septiembre del 2004.
- LEITNER, Christine y J. Ignacio Criado. 2006. «El Desarrollo de la e-administración Europea. Hacia un Enfoque Basado en el Benchlearning», en *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*, ed. L. Cotino. Granada: Comares, pp. 263-299.
- OLSEN, Johan P. 2002. «The Many Faces of Europeanization», en *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921-952.
- RADAELLI, Claudio M. 2003. «The Europeanization of Public Policy». en *The Politics of Europeanization*, eds. K. Featherstone y C. M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, pp. 27-57.
- SANCHO, David. 2005. «The Development of Spanish Electronic Administration, en *New Technologies in Public Administration*, ed. G. Petroni y F. Cloete. Ámsterdam: IOS Press-International Institute of Administrative Science, pp. 60-75.
- SCHARPF, Fritz W. 2001. «Notes towards a Theory of Multilevel Governing in Europe», en *Scandinavian Political Studies* 24 (1):1-26.
- SCOTT, W. Richard y John W. Meyer. 1991. «The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence», en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, eds. W. W. Powell y P. J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press.