

# Una visión neoinstitucionalista de las iniciativas de gobierno electrónico en el ámbito local catalán.

Miquel Salvador Serna (UPF)

## Resumen

A mediados de los años noventa aparecían las páginas web de la Generalitat de Catalunya, del Ayuntamiento de Barcelona y de la Diputación de Barcelona. Apenas diez años después las iniciativas vinculadas al denominado “gobierno electrónico” se han diversificado y extendido, ocupando una posición preeminente en la agenda de los poderes públicos del ámbito local y autonómico catalán. Cuestión a parte es el encaje de estos impulsos transformadores basados en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con las dinámicas internas y relacionales de unas administraciones públicas que estaban consolidando unos estilos de actuación propios y diferenciados.

A modo de contribución al análisis de estos procesos de cambio, la ponencia propone un modelo analítico basado en el enfoque neoinstitucionalista que permite categorizar algunos de los principales retos que han planteado al desarrollo del denominado Gobierno electrónico en el ámbito local. Siguiendo el planteamiento del grupo de trabajo, la presentación del marco analítico se complementa con diversas referencias al caso de las administraciones locales de Catalunya a modo de ilustración de las dinámicas de transformación de las instituciones públicas a partir de la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación.

## Índice.

1.- Introducción.	55
2.- Breve referencia a iniciativas de e-Gobierno en el ámbito local catalán.	56
3.- La perspectiva neoinstitucionalista y el análisis del Gobierno electrónico.	58
4.- El concepto de institución y el Gobierno electrónico.	59
5.- Dinámicas de aprendizaje institucional y Gobierno electrónico.	60
6.- Canales y dinámicas de difusión institucional y Gobierno electrónico.	62
7.- Hacia un modelo integrado de Gobierno electrónico para los gobiernos locales.	64
Bibliografía.	66

## 1.- Introducción.

A mediados de los años noventa aparecían las páginas web de la Generalitat de Catalunya, del Ayuntamiento de Barcelona y de la Diputación de Barcelona. Apenas diez años después las iniciativas vinculadas al denominado “gobierno electrónico” se han diversificado y extendido, ocupando una posición preeminente en la agenda de los poderes públicos del ámbito local y autonómico catalán. Cuestión a parte es el encaje de estos impulsos transformadores basados en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con las dinámicas internas y relacionales de unas administraciones públicas que estaban consolidando unos estilos de actuación propios y diferenciados.

A modo de contribución al análisis de estos procesos de cambio, la ponencia propone un modelo analítico basado en el enfoque neoinstitucionalista que permite categorizar algunos de los principales retos que han planteado al desarrollo del denominado Gobierno electrónico en el ámbito local. Siguiendo este planteamiento, la presentación del marco analítico se complementa con diversas referencias al caso de las administraciones locales de Catalunya. Los comentarios apuntados se derivan tanto de la consulta de fuentes primarias y secundarias como a la propia experiencia del autor en tanto de que investigador de diversas expresiones del denominado Gobierno electrónico en ámbito local catalán (Salvador et al, 2004) y como codirector del curso de postgrado “Gobierno y Políticas Públicas en la Sociedad de la Información: e-gobierno” desarrollado en el Instituto de Educación Continua de la Universitat Pompeu Fabra.

## 2.- Breve referencia a iniciativas de e-Gobierno en el ámbito local catalán.

A modo de presentación sucinta, que posteriormente se analiza mediante la introducción de los conceptos propios de los enfoques neoinstitucionalistas, este apartado pretende tan solo describir algunas de las principales iniciativas impulsadas en el ámbito local catalán en materia de e-Gobierno.

El análisis de éstas estrategias debe necesariamente incorporar el papel jugado por el Consorcio Localret (<http://www.localret.es>), creado en 1997 y que actualmente agrupa a 784 de los 946 municipios catalanes, y que representan el 99% de la población de Catalunya, además de incorporar las dos entidades municipalistas, la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (<http://www.associacio.net/>) y la Federación de Municipios de Catalunya (<http://www.fmcnet.org>).

El eje central de las primeras etapas de funcionamiento de Localret se dirigió a articular los intereses de los municipios consorciados en los ámbitos políticos y económicos donde se tomaban decisiones que afectaban a la legislación y a la ordenación de las telecomunicaciones. En otros términos, el tipo de ámbitos de intervención que presidieron el papel de Localret se centraron en los aspectos legislativos y de promoción de las infraestructuras, una orientación auspiciada por los perfiles profesionales de los equipos que integraban los órganos centrales.

Posteriormente el Consorcio estableció lazos de colaboración con la Generalitat de Catalunya, constituyéndose en el principal interlocutor del mundo local catalán con la Administración autonómica. Uno de los principales resultados de esta colaboración fue la elaboración del Plan Estratégico Catalunya en Red ([http://www.gencat.net/csi/cat/catalunya\\_xarxa/pla/principal.htm](http://www.gencat.net/csi/cat/catalunya_xarxa/pla/principal.htm)) y la posterior creación del Consorcio Administración Abierta de Catalunya (“Administració Oberta de Catalunya” o AOC, <http://www.aocat.net>).

A modo de ilustración de la importancia otorgada a dicha iniciativa cabe apuntar su referencia en el discurso del debate anual de política general que realizó el Presidente de la Generalitat en el año 2001, donde destacaba que:

*“Forma parte de la competitividad de un país y de su bienestar la eficacia de su Administración (...) una de las iniciativas más innovadoras que hemos lanzado en estos últimos meses, la “Administració Oberta de Catalunya” (AOC) (...) proyecto compartido con el mundo municipal a través de un consorcio que nos permitirá extenderlo al conjunto de las administraciones catalanas, aprovecha la oportunidad tecnológica para iniciar un camino de no retorno a la modernización de la Administración Pública de nuestro país. (...) estamos impulsando las TIC como instrumento para mejorar y simplificar las relaciones entre ciudadanos, las empresas, los profesionales y las asociaciones con las Administraciones públicas. (...) Esto situará la Administración catalana en una posición punta y permitirá un servicio muy rápido, cómodo y seguro. Y tengamos bien presente que tener una buena Administración no solo es un factor de competitividad y de bienestar, sino también de autoestima colectiva”.*

Unas referencias que tenían su continuidad en el discurso del debate de política general del 2002 donde el Presidente de la Generalitat apuntaba, refiriéndose al desarrollo del Estado del Bienestar y a la “promoción de las personas y de las familias”, que una de sus dimensiones tenía que ver con:

*“(...) aplicar las nuevas tecnologías a toda la sociedad, y sobretodo a tres ámbitos de especial importancia para los ciudadanos: la sanidad, la formación y la Administración. Quiere decir, por tanto, llevar hasta las últimas consecuencias la iniciativa y puesta en marcha de la AOC, y no sólo para dar información a los ciudadanos de todas las Administraciones del país, sino también para poder hacer un instrumento de debate entre los ciudadanos y las Administraciones. Más intervención, más inclusión, más creatividad, más civismo, y finalmente más progreso”.*

Una notoriedad que no se quedó en el nivel de discurso sino que se reflejó en importantes dotaciones presupuestarias y en el impulso de actuaciones concretas orientadas a dar apoyo a los entes locales para

avanzar en la estrategia establecida por el programa e-Europe de “publicitar información, interacción, tramitación, integración y transformación”. En esta línea destacan:

a) La emisión de *identidades digitales* que permitan garantizar la identidad, la integridad, la autenticidad y la confidencialidad en las comunicaciones y trámites que se realizan mediante medios telemáticos. Mas allá de los proyectos de firma digital y de las actuaciones impulsadas por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, la creación de la Agència Catalana de Certificació - CATCert (<http://www.catcert.net/web/cat/inici/home.jsp>) respondía a este planteamiento.

b) La *plataforma de colaboración o compensación inter-administrativa*, para facilitar el desarrollo operativo del concepto de inter-operatividad y evitar que deba ser el ciudadano el responsable de conseguir documentación acreditativa solicitada por una administración y que obra en poder de otra. El objetivo es simplificar la tramitación evitando que se pida a los ciudadanos documentos que ya están disponibles en otra administración, cumpliendo, por supuesto, lo establecido en la Ley Orgánica de Protección de Datos. Su operativización pasa por crear una plataforma que permita la interconexión de bases de datos de las administraciones públicas, facilitando el intercambio de información de forma segura y legal.

c) Durante el año 2004 se ha desarrollado un módulo del *proyecto TRAM*, de tramitación municipal, que facilita a los ayuntamientos iniciar la gestión de un conjunto de servicios estandarizados por internet y teléfono. El objetivo es apoyar a aquellos ayuntamientos con menores recursos una solución para gestionar por canales telemáticos su tramitación a un coste reducido y a con tiempo de implantación más rápido. En su fase inicial el proyecto TRAM incluye una treintena de trámites a disposición de los ayuntamientos según sus necesidades.

A estas actuaciones cabe añadir la ingente actividad de diversos entes supramunicipales como las Diputaciones y Consejos Comarcales, con programas de apoyo al desarrollo de iniciativas de e-Gobierno como la Red Telemática de la Diputación de Barcelona (<http://www.diba.es/xarxatelematica/default.asp>), orientada a ofrecer una infraestructura de enlaces estables de comunicación, equipos tecnológicos, servicios de internet y aplicaciones a los ayuntamientos de su ámbito de referencia, o su contribución al desarrollo de las páginas web de ayuntamientos (Salvador et al, 2004).

Independientemente de estos apoyos, numerosos Ayuntamientos y en especial aquellos de mayores dimensiones, han optado por desarrollar sus propias iniciativas de e-Gobierno, muchas veces apoyándose en consultoras especializadas en la materia o mediante sus propios servicios de informática. Cabe destacar en esta línea los casos de Barcelona (<http://www.bcn.es>), Terrassa (<http://www.terrassa.org/>), Sabadell (<http://www.sabadell.net/>), o Mataró (<http://www.mataro.org/> y el proyecto <http://www.tecnocampus.com/>), con importantes innovaciones tanto en la prestación de servicios de información y trámites online como en la promoción del uso de las TIC entre la población,

El resultado es un complejo entramado de iniciativas bastante dispares, atendiendo a la realidad y empeño puesto por cada ente local en su desarrollo, aunque también ciertas orientaciones comunes que permiten apuntar la existencia de cierto “modelo catalán” en el impulso del e-Gobierno. Un modelo que podría caracterizarse, tentativamente, por una apuesta decidida por la interacción entre los agentes implicados, por la generación de redes de conocimiento formadas por directivos y profesionales vinculados al ámbito, con unas apuestas que tienden a centrarse en campos que siguen una suerte de modas o tendencias pero que consiguen generar cierto posito que fortalece las bases y consolida avances (como el caso de la tramitación electrónica, la certificación digital, o los incipientes intentos de avanzar en la interoperabilidad). En otros términos, resulta interesante valorar los cambios conseguidos atendiendo a su grado de consolidación así como a su grado de reversibilidad: aunque las unidades vinculadas a las iniciativas de e-Gobierno han experimentado cambios muy notables, el énfasis en la materia parece mantenerse vigente, aunque no siempre con el mismo impulso.

Un rasgo destacado del modelo ha sido el cambio de orientación de uno de los productos emblemáticos del Consorcio AOC: el denominado proyecto CAT365 (<http://www.cat365.net/inici/default>). Concebido inicialmente como un portal inter-administrativo que debería integrar la mayor parte de trámites electrónicos de las administraciones catalanas, no consiguió superar las importantes reticencias por parte de numerosos entes locales que veían como perdían protagonismo frente a la Administración autonómica. El resultado fue la paulatina desvinculación del proyecto respecto a un proyecto que no encajaba con sus planeamientos, dejando un vacío que fue parcialmente suplido mediante aportaciones de trámites desarrollados por los distintos Departamentos de la Generalitat (aunque también con importantes desigualdades y dinámicas de imposición). Con el cambio de formación política al frente del Gobierno autonómico se impulsó la reorientación del proyecto para convertir el inicial portal único de las administraciones públicas catalanas en un metabuscador de las administraciones públicas, esto es, una plataforma que busca facilitar de forma integrada el acceso a la información de las administraciones públicas. En un proceso que se ha denominado “googlelizar” el portal, se buscaba proteger la imagen y protagonismo de los distintos entes asociados al proyecto para incrementar su implicación con el mismo, a partir de otra manera de concebir las relaciones entre las distintas Administraciones públicas implicadas.

En este contexto de cambio de orientación en el modelo de relaciones entre el mundo local catalán y el Gobierno autonómico se daba en paralelo a un cambio importante en los contenidos y estrategias prioritarias en materia de Sociedad de la Información y Gobierno electrónico. Del énfasis inicial en los ámbitos legislativo y de promoción de infraestructuras se pasó a priorizar aspectos vinculados a la creación de servicios útiles a los ciudadanos, buscando crear valor con el uso de las TIC. Una reorientación que desde los foros especializados en la materia se concebía como una relectura de la verdadera naturaleza de su uso para la mejora del Gobierno y la Administración pública: las tecnologías de la información y la comunicación se concebían de nuevo como un medio y no como un fin en sí mismas y su contribución se ponía al servicio de la mejora del potencial de actuación de las organizaciones públicas. Ello supuso, además del lanzamiento de los proyectos antes comentados en relación a la AOC (como la plataforma de colaboración o compensación inter-administrativa y el proyecto TRAM), el destacar la necesidad de centrar la atención en los aspectos organizativos y, en especial la formación e implicación de los profesionales vinculados al ámbito como verdadero elemento estratégico para el impulso de iniciativas de Gobierno electrónico.

El desarrollo efectivo de estas iniciativas, sin embargo, ha registrado importantes retrasos, entre otros por los diversos cambios en las estructuras que debían promoverlo así como por una importante rotación en los equipos directivos responsables del ámbito. Ello no significa, sin embargo, que se detenga el avance, aunque tal como apuntan algunos sectores críticos, la desaceleración en las inversiones y en los planes de desarrollo representan un riesgo importante en el desarrollo de las iniciativas de Gobierno electrónico y en la consolidación de los avances logrados.

Para analizar con más detalle la configuración del entramado de relaciones establecidas alrededor de las iniciativas de Gobierno electrónico comentadas, así como para establecer pautas para generalizar ciertas pautas de funcionamiento de este ámbito estratégico, los siguientes apartados introducen una serie de reflexiones desde la perspectiva neoinstitucionalista con un alcance que va más allá de la experiencia local catalana introducida.

### **3.- La perspectiva neoinstitucionalista y el análisis del Gobierno electrónico.**

La introducción de las TIC en las organizaciones públicas constituye una de las principales transformaciones de las Administraciones públicas contemporáneas. Distintos informes de organismos internacionales como la OCDE (1995 y 1998) recomiendan la extensión del uso de las TIC para mejorar de las Administraciones Públicas. Sin entrar a valorar la oportunidad o adecuación de estas recomendaciones, habitualmente distantes de la realidad social, económica, política y administrativa de los países a los que se dirigen, sí conviene destacar que en el análisis de estas dinámicas de cambio suele

destacarse el impacto de las TIC tanto sobre el sistema político, habitualmente asociado a un supuesto incremento del grado de democratización, como sobre el sistema administrativo, destacándose la transformación en el funcionamiento interno y en las dinámicas de relación con la sociedad.

Desde las perspectivas neoinstitucionalistas se destaca el papel de las instituciones, entendidas como un conjunto de normas, reglas, valores y procesos que orientan y constriñen el comportamiento de los actores implicados, condicionando los resultados efectivos de la implantación del denominado Gobierno electrónico. Con este objetivo se combinan los argumentos sobre la definición y funcionamiento de las instituciones con su incidencia en el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Los argumentos a favor de la introducción de las TIC en las actividades de los gobiernos locales vienen a destacar su potencial para mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público. A ello cabe añadir que el surgimiento de las iniciativas de Gobierno electrónico suelen plantearse en términos de oportunidad para la innovación en la gestión pública o como ocasión para romper con los supuestos vicios y defectos de la administración pública. Sin embargo, la práctica viene a relativizar sus logros, mostrando cómo, con tan solo nuevos soportes digitales, las organizaciones públicas tienden a reproducir las pautas de funcionamiento y de relación que se pretendían superar.

Con la perspectiva neoinstitucionalista se focaliza la atención, en primer lugar, en los procesos de transferencia y difusión de pautas de funcionamiento y relación que se dan entre administraciones, aunque atendiendo también al rol que juegan determinados agentes, especialmente los proveedores de ‘soluciones’ no siempre pensadas para la realidad del sector público. Se pretende con ello argumentar sobre cómo determinadas reglas y pautas de funcionamiento, apoyadas en determinados valores y visiones de la realidad, consiguen transferirse y generar una “manera de hacer las cosas” que acaba condicionando los resultados efectivos de las iniciativas emprendidas en la materia.

#### **4.- El concepto de institución y el Gobierno electrónico.**

Desde los diversos enfoques neoinstitucionalistas se ofrece una pluralidad de definiciones del concepto de institución como elemento central de sus modelos de análisis. Atendiendo al objeto y objetivos de esta ponencia, se define el concepto de institución como un conjunto de *valores, normas, reglas, rutinas y procesos* que estructuran las relaciones entre los agentes implicados, estableciendo *los parámetros de aquello que se considera aceptable* a partir de las *relaciones entre roles a seguir y situaciones definidas* (March y Olsen, 1989; Thelen y Steinmo, 1992). Este conjunto de elementos constituye, además de un marco *normativo y regulativo*, un esquema *cognitivo* que, con cierto carácter *simbólico*, proporciona estabilidad y significado al comportamiento de los agentes, y se desarrolla a partir de la *cultura* organizativa, las *estructuras formales e informales*, y las rutinas y procesos (Scott, 1995).

***Siguiendo esta definición se destaca el papel de las instituciones no solo como ‘reglas del juego’ que utilizan los actores para desarrollar sus estrategias, sino como configuradoras de la propia visión que éstos actores desarrollan de su ámbito de actuación. Para el desarrollo de un modelo de Gobierno electrónico, las instituciones así entendidas incidirán tanto en el tipo de estrategias para su consecución como en los modelos alternativos a considerar para su configuración.***

Con relación al Gobierno electrónico, la consideración de este concepto conduce a incorporar al análisis no simplemente del conjunto de componentes de las instituciones, sino también de las interacciones que se dan entre ellos. A través de una visión de conjunto se puede comprobar, por ejemplo, como determinados valores o procesos se refuerzan mutuamente y se sostienen en normas formales e informales, creando un entramado que difícilmente puede modificarse alterando tan solo parcialmente alguno de sus ingredientes. Estas instituciones se convierten en la base del paradigma vigente y actúan como armazón que soporta y articula una determinada configuración de las administraciones a la que tienden a ceñirse los agentes de deberían impulsar el Gobierno electrónico.

***Es por ello que un análisis desde la perspectiva neoinstitucionalista debe averiguar las regulaciones que subyacen al sistema institucional y sus consecuencias, atendiendo tanto a la estructura de incentivos***

*que ofrece a los distintos actores (según los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean) como a los ‘modelos mentales’ de éstos actores, y que vienen condicionados en parte por las propias instituciones. En este epígrafe se incluyen aquellos aspectos menos tangibles, referidos a la cultura, a los valores y a las normas y procesos no formalizados, pero que contribuyen a explicar el funcionamiento de las Administraciones Públicas. La ideología dominante, el modelo de administración de referencia o las ‘modas’ organizativas vigentes son algunos de los aspectos a considerar para identificar la incidencia de las instituciones en esta dimensión.*

Siguiendo este argumento, el análisis de las iniciativas de Gobierno electrónico se ven condicionadas por la normativa explícita pero también por los valores y reglas informales, que establecen qué es aquello que puede modificarse y hasta que punto puede ‘legítimamente’ alterarse. De esta manera la institución tiende a ofrecer resistencia a determinadas acciones (las contrarias a los acuerdos y significados establecidos), al mismo tiempo que tiende a favorecer de otras (las acordes con la institución).

En el contexto de los gobiernos locales, los proyectos de Gobierno electrónico que van más allá de la publicación en una web de informaciones de carácter enunciativo se encuentran a menudo con importantes barreras y resistencias para su desarrollo, tanto sociales como corporativas, legislativas, de procesos e interorganizativas, siendo con frecuencia la tecnológica la menos importante (Criado y Ramilo, 2001). Y ello porque el desarrollo de proyectos de Gobierno electrónico es ante todo una cuestión política, de voluntades, prioridades de actuación y capacidad de liderazgo, más que una cuestión meramente técnica.

Con esta perspectiva se pretende destacar la necesidad de abordar el cambio institucional como uno de los ejes para facilitar la implantación exitosa del Gobierno electrónico. Aunque la mejora de los sistemas de gobierno y administración mediante el desarrollo de las TIC pueda plantearse a través de la mejora de las capacidades organizativas, una verdadera transformación sostenible debe considerar el papel de las instituciones que configuran las relaciones y el comportamiento de estas organizaciones. Con esta mención se pretende evitar el análisis que concibe las administraciones y sus sistemas de gestión como un orden cerrado, aislado y completamente autoexplicable. Distinguiendo entre organización y su entorno, el análisis institucional permite apuntar como este segundo incide sobre la determinación de elementos como los valores, las estructuras, o los procesos de trabajo, que condicionan las dinámicas organizativas resultantes.

De ello deriva que, aunque el cambio en el ámbito organizativo pueda anticiparse y planificarse en mayor medida, la organización difícilmente puede cambiar más allá de sus límites institucionales. En otros términos, aunque aprobar nuevas reglamentaciones formales para cambiar la estructura y funcionamiento de los gobiernos locales puede ser una estrategia parcial en una dirección adecuada, muy pobres serán sus resultados si no se entra a considerar las instituciones vigentes en el entorno y cómo éstas modulan y facilitan la visión y la interpretación de las iniciativas transformadoras.

No se trata de obviar las soluciones válidas técnicamente sino de contextualizarlas a partir de la identificación de las instituciones que configuran la organización y el comportamiento de los gobiernos locales en las que se pretenden aplicar. De cara a la identificación de las instituciones y de su influencia en la configuración organizativa de estos gobiernos resulta conveniente considerar, además de sus componentes e interrelaciones, sus dinámicas de desarrollo y cambio.

## **5.- Dinámicas de aprendizaje institucional y Gobierno electrónico.**

*Desde la perspectiva neoinstitucionalista, la aparición de nuevas instituciones tiende a interpretarse más en clave de modificación incremental de las vigentes que como innovaciones radicales y rompedoras con las dinámicas anteriores. Así, aunque la introducción del Gobierno electrónico debería comportar importantes cambios en la manera de actuar de las organizaciones públicas, su alcance efectivo debe medirse atendiendo al equilibrio institucional vigente en cada gobierno local en el momento de su puesta en marcha y durante el proceso de implementación.*

La introducción de los postulados del Gobierno electrónico pueden concebirse como cambios en las situaciones que las instituciones vigentes deben afrontar (o cambios en cómo las situaciones éstas son percibidas por los agentes), y que da origen a dinámicas de cambio institucional con carácter incremental y reactivo, siguiendo lógicas de innovación limitada o *'bounded innovation'* (Weir, 1992). De la combinación de nuevas ideas, asociadas a la introducción de las TIC y todo aquello que comportan, con las reglas, valores y procesos existentes que determinan las relaciones entre actores, surgen innovaciones limitadas. Este concepto, coherente con la idea de estabilidad y persistencia de las instituciones, parte de considerar que éstas actúan creando oportunidades para la innovación pero también estableciendo sus límites.

***Para identificar la naturaleza y alcance de estos procesos de ajuste incremental de las instituciones vigentes, resulta conveniente analizar las dinámicas de aprendizaje organizativo, entendidas como los procesos que siguen las organizaciones para generar nuevas rutinas de funcionamiento cuando las actuales no responden a las aspiraciones sobre la función que deben cumplir (Levitt y March, 1990). En los procesos de transformación asociados a la introducción del concepto de Gobierno electrónico se destacan como inductores del cambio los niveles de satisfacción con su rendimiento actual y las aspiraciones sobre su rendimiento potencial. Aquí las potencialidades del Gobierno electrónico representan un factor dinamizador del cambio institucional, aunque el alcance de sus propuestas, en la medida que suponen una alteración del equilibrio existente, deben superar importantes resistencias.***

En este sentido, los informes descriptivos y prescriptivos que surgen alrededor de cómo los gobiernos en general, y los locales en particular, impulsan el Gobierno electrónico pueden clasificarse, siguiendo el esquema que plantea Pollit (2002), en dos tipos de materiales. Por un lado, *materiales promocionales* o documentos de carácter enunciativo sobre los avances conseguidos o en perspectiva, es decir, *mirar lo que estamos haciendo (look at what we are doing)*. Por otra parte, los *materiales guía* o documentos de carácter orientador sobre las actuaciones a emprender, es decir, *cómo hacerlo (how-to-do-it)*.

Como valoraciones aplicables al caso de los materiales producidos en relación al Gobierno electrónico, respecto del primer grupo destaca la producción, todavía incipiente, de *"libros blancos, agendas de reforma, pronunciamientos, en los que intentan convencer a las legislaturas, los medios de comunicación, al público, y a los empleados públicos mismos, de que sus reformas son significativas, bien intencionadas y tienen probabilidades de producir una variedad de mejoras"* (Pollit, 2002: 274). Se trata, fundamentalmente, de documentos promocionales para intentar persuadir, de manera que muchas veces sitúan la retórica favorable a los cambios por encima de la autocrítica.

En relación con el segundo grupo de materiales, los de carácter normativo y que suelen proceder de determinados grupos de presión, extrapolando el análisis de Pollit, *"los consultores y otros asesores proporcionan al mismo tiempo trabajos promocionales y sobre 'cómo hacerlo', a menudo venden sus herramientas y últimamente están vendiendo sus servicios a gobiernos, agencias públicas, y empresas. Las guías sobre 'cómo hacerlo' tienen más los pies en la tierra que los brillantes informes oficiales y libros blancos, pero ellos también (necesaria y comprensiblemente) asumen que el éxito es posible y que, si el personal sigue los buenos consejos, los objetivos promulgados oficialmente serán alcanzados"* (2002: 274). Suele ser el caso de documentos, artículos y libros que presentan recetarios normativos, cuando no meras traslaciones miméticas, sin la menor intención de producir conocimiento para elaborar un análisis explicativo sobre lo que está sucediendo en el sector público.

Precisamente para evitar las paradojas que se producen en ambos casos resulta relevante considerar las instituciones existentes en el contexto en el que surgen las iniciativas de Gobierno electrónico. Según el grado de incentivación que las instituciones ofrecen a los procesos de innovación, distintas serán las estrategias de aprendizaje institucional que las nuevas organizaciones públicas desarrollen para afrontar las nuevas situaciones que plantea el Gobierno electrónico.

Es en relación a estos procesos de innovación y de aprendizaje institucional que se introducen los conceptos de exploración (de nuevas alternativas) y explotación (de las instituciones vigentes).

Si la exploración de nuevos equilibrios entre valores, normas, reglas y procesos requiere que los actores dirijan una gran parte de sus esfuerzos a la investigación activa, la explotación de las estructuras ya creadas, por el contrario, se caracteriza por la refinación y el perfeccionamiento de las instituciones ya disponibles. Se contraponen así una actitud de experimentación, propensión al riesgo, inventiva y disponibilidad para afrontar la incertidumbre, y una actitud más conservadora, con aversión al riesgo y a la toma de decisiones clave (Lanzara, 1999).

En clave de Gobierno electrónico, las estrategias de exploración generan variabilidad, con unos costos de experimentación altos a afrontar en el corto plazo, mientras que los beneficios obtenidos pueden ser mínimos y habitualmente en el medio o largo plazo. En este sentido, el desarrollo de estrategias de exploración requiere de un apoyo continuado y estable, tanto desde la dirección política como a través de un liderazgo dinamizador que mantenga el impulso necesario para la consecución de resultados.

Las estrategias de explotación, por el contrario, exigen menor inversión en la medida que parten de unos referentes ya contrastados, que se proponen mejorar tan solo de forma incremental. A través de estos procesos se consiguen respuestas rápidas, a corto plazo, y con menos riesgo que en el caso anterior. También es menor el apoyo necesario por parte de las esferas política y directiva, en la medida que se asuman como 'legitimados' los resultados auspiciados por las instituciones vigentes que se toman como punto de partida. Sin embargo, para el desarrollo de las estrategias asociadas a la implantación del modelo de Gobierno electrónico, optar por un cambio incremental puede suponer dejar iniciativas innovadoras aisladas, que fácilmente producirán decepción, sin correspondencia con una transformación integral que el éxito del programa requiere.

El que una administración opte por una determinada combinación de ambas estrategias de aprendizaje institucional depende en buena medida del propio entorno institucional en el que encuentra. Para las transformaciones que exige la implantación del Gobierno electrónico, los márgenes de maniobra establecidos explícitamente en normativa y planes vigentes y los márgenes establecidos implícitamente por la cultura organizativa y las rutinas de funcionamiento de las organizaciones públicas, contribuirán a delimitar las estrategias más probables en cuanto a aprendizaje organizativo se refiere. La opción por el incrementalismo estratégico, esto es, por el cambio radical pero centrado en un parte de la organización (con facilidad para extenderse posteriormente al resto de la administración), se plantea como una opción sugerente. Sin embargo, su efectividad dependerá de la capacidad para mantener una estrategia de cambio sostenida puesto que la innovación que supone el Gobierno electrónico, si no se extiende con una perspectiva integral al conjunto de dimensiones comentadas en el apartado anterior, puede fácilmente decaer y ser anulada por sus detractores.

Estas constricciones, combinadas con la existencia de la pluralidad de actores presentes en el proceso de configuración de los gobiernos locales, con distintos intereses y horizontes temporales contra los que definir sus inversiones y estrategias, favorecerán una apuesta u otra, por la explotación o por la exploración para introducir los cambios asociados a la implantación del Gobierno electrónico. A ello cabe añadir que, al asociar procesos de desarrollo del Gobierno electrónico con programas de fomento de la participación, el papel de los agentes sociales vinculados se convierte todavía en más crucial en la medida que inciden de forma más directa en la obtención de resultados y en su posterior legitimación.

Además de incidir sobre los procesos de aprendizaje, el entorno institucional que caracteriza las interacciones entre el conjunto de actores implicados en los procesos de configuración del Gobierno electrónico también influye en la definición de los niveles de satisfacción con los resultados obtenidos y en las aspiraciones sobre su rendimiento potencial, otra de las claves para explicar el cambio institucional y el proceso de institucionalización.

## **6.- Canales y dinámicas de difusión institucional y Gobierno electrónico.**

Además de las dinámicas institucionales y los procesos de cambio institucional, otros elementos clave para captar las dificultades de introducción del Gobierno electrónico en las Administraciones Públicas son los canales a través de los cuales 'fluyen' las instituciones y las dinámicas de isomorfismo institucional.

El análisis de los canales de difusión de instituciones suele asociarse a los propios componentes de éstas. Así, Jepperson (1991: 150-155) destaca como canales ‘portadores’ de las instituciones la cultura, los regímenes y las estructuras formales. La cultura se asocia a los valores que caracterizan a la institución, y cuenta con un apoyo de carácter informal, basado en una aceptación implícita por parte de los actores implicados. A través de la cultura se transmiten las instituciones tanto a través de determinadas visiones o definiciones de los problemas a afrontar como de las alternativas aceptadas para resolverlos. Los regímenes se refieren al conjunto de normas y reglas formalmente establecidas, junto con un sistema de sanciones que aseguran su cumplimiento. Las estructuras formales representan otro reflejo formal de las instituciones, en la medida que reflejan la importancia y el rango otorgado a determinados actores o ámbitos de actuación, y suelen utilizarse como indicador de su vigencia y difusión.

Atendiendo a estos componentes, los cambios que comporta la introducción del Gobierno electrónico se verán condicionados por la cultura vigente en la organización pública, no siempre proclive al cambio acelerado que exigen las TIC, por un conjunto de normas establecidas a partir de un modelo de organización que todavía no considera las TIC y lo que suponen como un factor clave y por unas estructuras formales que se basan en equilibrios de poder donde los promotores de las TIC no siempre están en una posición preeminente.

A todo ello cabe añadir el concepto de *decoupling* o ‘desacople’, como muestra del desajuste entre la dimensión formal de las instituciones formales y su funcionamiento efectivo. En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer and Rowan, 1991; Meyer and Scott, 1992; Tolbert and Zucker, 1996). El ‘desacople’ es una respuesta de la organización a las instituciones formalmente establecidas cuando éstas entran en conflicto con los valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de la formalidad para que pueda ser aceptada por los distintos agentes.

En cuanto a las dinámicas de difusión, el isomorfismo institucional se refiere la tendencia de las organizaciones a adoptar arreglos y fórmulas institucionales ya aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Meyer y Rowan apuntan al respecto que ‘las organizaciones tienden a incorporar prácticas y procesos definidos por los conceptos racionalizados predominantes en el ámbito organizativo e institucionalizados’ (1991:41). En estos casos los actores obvian las estrategias de exploración y apuestan por aplicar soluciones o respuestas ya probadas en el pasado por la misma organización o por otras organizaciones presentes en el entorno referencia (DiMaggio y Powell, 1991). Para el caso del Gobierno electrónico, en especial en su implantación en los gobiernos locales, el peso de los referentes se revela como esencial en la medida que suelen carecer de recursos propios para la experimentación y desarrollo de alternativas sólidas.

***Especialmente si los programas de Gobierno electrónico parten del seguimiento de una moda, sin una verdadera reflexión que los sustente, fácilmente tenderán a mostrar ambigüedad en la definición de los objetivos y a no disponer de indicadores efectivos para evaluar su actividad. En estos casos las dinámicas de isomorfismo institucional contribuirán a legitimar a la iniciativa emprendida. Así, con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación para impulsar el Gobierno electrónico, tanto en el ámbito formal como informal, aceptados por el entorno de la organización, ésta tiende a ganar legitimidad y aumentar su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social se realiza en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta en términos de eficacia o eficiencia.***

Asociados a las dinámicas de isomorfismo institucional y a los procesos de desacople, cabe reseñar como para los proyectos, todavía incipientes, de desarrollo de las iniciativas de Gobierno electrónico tienden a reproducirse cierto tipo de convergencias.

Extendiendo los argumentos expuestos por Pollit (2002), para poder hablar de convergencia en cuanto a la implantación de reformas en materia de Gobierno electrónico habría que distinguir al menos cuatro niveles en ese concepto:

- *Convergencia de discurso (convergence of talk)*, en relación a las similitudes en cuanto a las declaraciones realizadas, a modo de surgimiento del enfoque como paradigma dominante, retóricamente hablando.
- *Convergencia de decisiones (convergence of decisions)*, refiriéndose a los posicionamientos más concretos de los gobiernos de cara a implantar iniciativas de Gobierno electrónico.
- *Convergencia de prácticas actuales (convergence of actual practices)*, trasladando el énfasis en las actuaciones operativas, muchas veces disociadas tanto del discurso como de los posicionamientos concretos.
- *Convergencia de resultados (convergence of results)*, en relación al resultado final, al punto de llegada, puesto que aunque eventualmente podría haber una convergencia de resultados, de técnicas y prácticas, puede que ello no se relacione con el impacto producido en los respectivos entornos.

La consideración de estos cuatro tipos de convergencia, desde la perspectiva neoinstitucionalista, apuntan de nuevo a la necesidad de tomar en consideración el análisis del contexto para analizar y ofrecer propuestas de desarrollo de las iniciativas de Gobierno electrónico. Por un lado, el hecho de que los distintos entes locales no hayan empezado desde el mismo punto supone posiciones de partida culturales, institucionales y políticas que no se deben pasar por alto, evitando aproximaciones simplistas que tienden a sobredimensionar la importancia de la tecnología por encima de otro tipo de variables más pertinentes. En segundo lugar, hay que diferenciar la retórica de la realidad en el desarrollo de los proyectos de Gobierno electrónico desde dos puntos de vista, con una convergencia de discurso y de las decisiones más marcada que la convergencia de prácticas o que la convergencia de resultados.

Para analizar estos procesos de convergencia resulta relevante introducir el papel de las comunidades de profesionales, atendiendo a su posición estratégica como agentes del cambio institucional que se deriva de su control sobre los conocimientos especializados y formalmente reconocidos. Su capacidad de influencia sobre en la configuración y cambio de las instituciones se da tanto en el ámbito cognitivo como normativo, y ello se concreta a través del establecimiento de determinadas definiciones del problema a afrontar, generando ideas, tipificaciones y guías sobre la materia a partir de las cuales derivar alternativas de acción. Como mecanismos de apoyo cabe apuntar el papel de determinadas estructuras, como asociaciones o colegios profesionales, que marcan las directrices de aquello que la comunidad epistémica acepta como correcto. El papel de las consultorías privadas, los asesores especializados, los centros de educación e investigación de referencia, son otras concreciones de la influencia de las comunidades profesionales en la configuración y cambio de las instituciones.

En un plano más concreto, a partir de un análisis centrado en cada realidad singular, resulta conveniente identificar qué organizaciones juegan un rol efectivo como agentes del cambio institucional, es decir, invierten recursos en la transformación de las instituciones vigentes, a partir de una estrategia que pretende mejorar su situación estableciendo nuevos equilibrios institucionales.

***En la construcción del modelo analítico, las aportaciones realizadas desde la perspectiva neoinstitucionalista se plantea la consideración del papel de las instituciones vigentes en las diferentes organizaciones públicas y su incidencia en la implantación de las propuestas asociadas al Gobierno electrónico. Los agentes y las dinámicas de cambio institucional son los dos elementos clave a considerar en la reflexión sobre los requerimientos que se plantean al desarrollo de las nuevas fórmulas de funcionamiento y de relación asociadas a la implantación de las TIC en las organizaciones públicas.***

## **7.- Hacia un modelo integrado de Gobierno electrónico para los gobiernos locales.**

Partiendo del concepto y dimensiones propuestas para definir el Gobierno electrónico, y atendiendo al papel de las instituciones como elemento determinante para su configuración, resulta conveniente plantear la integración de perspectivas para visualizar un modelo integrado para su aplicación a los gobiernos locales.

La dimensión externa del Gobierno electrónico, esto es, la referida a la utilización de las TIC como instrumento para prestar servicios, ofrecer información y facilitar la interacción con los ciudadanos y agentes externos a la administración local, y que se concreta, entre otros, con la creación de páginas web, es la que presenta mayores avances.

Muchos gobiernos locales han alcanzado con éxito importantes avances en esta dimensión, pero dos comentarios críticos deben incluirse de cara a realizar una valoración de la situación actual. Por un lado la referencia obligada a los contenidos y, por ende, al enfoque con que se plantea la relación desde el gobierno local hacia la sociedad a la que, por definición, debería servir. Por otro lado el grado de coherencia de las iniciativas impulsadas en la dimensión externa con la *dimensión interna*, esto es, con los procesos internos de transformación de las administraciones públicas y, en especial, de los profesionales vinculados al ámbito, para aprovechar el potencial de mejora que ofrecen las TIC en la gestión pública.

*El análisis combinado del contenido y del grado de interacción de los mecanismos comentados de la dimensión externa y de la dimensión interna, permite identificar una evolución en el caso de las administraciones locales catalanas. Una evolución que va desde una fase inicial (a finales de los años 90) centrada en la creación de páginas web de carácter informativo, muchas de ellas con poca profundidad e interacción, promovidas por entes supramunicipales, a una segunda fase (en los primeros años de la década que empezaba en el 2000), con páginas web mucho más elaboradas, asumidas directamente por las corporaciones locales, y acompañadas de actuaciones orientadas a promover mayores grados de interacción con los potenciales destinatarios (Salvador et al, 2004).*

*Sin embargo, para valorar la viabilidad y sustentabilidad de estos avances cabe considerar que, ante las resistencias de importantes sectores internos de las propias organizaciones públicas, la aplicación y desarrollo de las TIC puede quedar relegada a determinadas áreas más permeables o propicias a su recepción, sin conseguir transformar de fondo ni los procesos de trabajo ni, en realidad, los esquemas mentales ni la cultura organizativa, es decir, sin alterar el equilibrio de poderes ni las instituciones vigentes. Seguramente a ello se debe también la proliferación de los mecanismos comentados de la dimensión externa puesto que al no alterar las instituciones propias de los gobiernos locales tienden a ser mucho más fácilmente asumidas por éstas. Seguramente crear una página web con los contenidos de servicios más o menos rediseñados para su presentación en la nueva interficie de contacto puede realizarse a un coste asumible, sin generar conflicto alguno, sin transformar el modelo de relación con la ciudadanía (si no se entra en otros campos como la participación política, por ejemplo). No se consigue con ello, sin embargo, transformar verdaderamente la naturaleza y la orientación de éstos gobiernos, quedándose muchos de los avances comentados en tan solo operaciones de imagen que, si bien pueden ser puntos de partida, en breve agotan su potencial de cambio.*

En esta línea, resulta común observar dinámicas de isomorfismo institucional a partir de referentes externos, que se asumen tan solo en una primera fase de penetración en las dinámicas propias del gobierno local. Dinámicas que se ven favorecidas por el propio medio (Internet), aunque su aplicación y desarrollo resulte poco fértil e incluso contraproducente si tan solo se mantiene a nivel de imagen. Si este contexto permite, e incluso propicia, dinámicas de isomorfismo institucional, no es menos cierto que el proceso de réplica de experiencias valoradas como exitosas, en la medida que no incide en el núcleo central de las organizaciones, favorece el surgimiento de procesos de *'decoupling'* o desacople, que dejan a las iniciativas de provisión electrónica de servicios públicos al margen del funcionamiento efectivo y de las dinámicas de actuación de los gobiernos locales.

En cuanto a las iniciativas de transformación más profunda e integrada, los procesos de cambio en la dimensión interna del Gobierno electrónico plantean, para los gobiernos locales, la necesidad de adecuar los supuestos potenciales de las TIC a su propia realidad. Ello deriva de la existencia de importantes diferencias entre realidades que van desde la propia composición de los gobiernos locales hasta el propio concepto y práctica del su rol en relación a la sociedad, esto es, a sus competencias concretas de actuación.

Atender a las instituciones y abordar el proceso de transformación con una estrategia integrada es una opción opuesta a la asunción acrítica de las soluciones estándares importadas siguiendo planteamientos

que sobredimensionan la importancia y potencial de la tecnología. Es por ello que resulta fundamental trascender de las estrategias organizativas e incorporar estrategias de cambio institucional, integrando las propuestas de cambio interno con los referentes externos que muchas veces permiten explicar el éxito de sus resultados.

Para favorecer este proceso planificado, con una visión estratégica coherente con las instituciones en las que se encuentran los gobiernos locales, resulta clave desarrollar un verdadero enfoque integrado del Gobierno electrónico. En este proceso los gobiernos locales juegan un papel decisivo, especialmente atendiendo a su capacidad de impacto sobre la sociedad, de cara al desarrollo de la Sociedad de la Información.

Avanzar en esta línea requiere importantes procesos de aprendizaje institucional, donde las denominadas “buenas prácticas” son un referente importante a considerar, pero que debe ser necesariamente reinterpretado a partir de la propia realidad institucional en la que se desenvuelve el gobierno local. La multiplicidad de foros, seminarios, jornadas y algunos cursos de formación especializados constituyen un referente a considerar para este proceso de gestión del conocimiento.

Utilizar estrategias de “exploración institucional” se plantea como una opción adecuada al alcance transformador de las TIC, que debe recordarse, son tan solo un medio para conseguir otros fines, esto es, una transformación integral del modelo de gobierno local, tal y como se está poniendo de manifiesto en la reciente reorientación de diversas actividades desarrolladas por las redes de agentes vinculados al ámbito en Catalunya. Atreverse a experimentar utilizando el potencial de cambio de las TIC puede resultar más productivo que empeñarse en opciones de “explotación” de las instituciones vigentes que, en muchas ocasiones, tan solo permiten modificaciones dentro de su ámbito acotado de funcionamiento, lejos de las exigencias de buena parte de las realidades latinoamericanas.

En definitiva, el modelo de Gobierno electrónico que se ha presentado ofrece una visión global e integrada que pretende aportar coherencia al desarrollo de las actividades y servicios de los gobiernos locales a través de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La traducción práctica de este modelo requiere de la definición de un proyecto integral de Gobierno electrónico en el que, además, deberían considerarse aspectos clave como:

- a) Disponer de un fuerte liderazgo emprendedor que impulse y motive a toda la organización implicada en las cuatro dimensiones, pero que además, y quizás tanto o más importante, haga extensivas las transformaciones al conjunto de la sociedad, generando dinámicas participativas que lo favorezcan,
- b) evitando duplicar la administración o crear un sistema a parte, sino integrando las iniciativas en el modelo de gobierno local que se desea impulsar, y extendiéndolo a los agentes vinculados con la corporación local y, especialmente, al conjunto de la ciudadanía, de manera que
- c) incorpore la idea de modernización y mejora del modelo organizativo, tomando las TIC como un instrumento de apoyo y no como una finalidad en sí mismas.

En definitiva, se propone que las actuaciones iniciadas por los gobiernos locales en materia de Gobierno electrónico se basen en un modelo que permita profundizar en el potencial ofrecido por las tecnologías de la información y la comunicación, generando un nuevo paradigma de gobierno y administración que preserve los valores públicos que han de orientar su actuación.

### **Bibliografía.**

CRIADO, J. I. y RAMILO, M. C. (2001): 'e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI?. Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas', en *Revista Vasca de Administración Pública*, 61 (I).

DiMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): “The Iron Cage Revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. *American Sociological Review*. Núm. 48.

JEPPERSON, R.L. (1991): "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" en DIMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.

LANZARA, G.F. (1999): "Por que es tan difícil construir las instituciones" en *Desarrollo Económico*, vol 38, nº 152 (enero-marzo).

LEVITT, B. & MARCH, J.G. (1990): 'Chester A. Barnard and the Intelligence of Learning' in WILLIAMSON, O. (1990): *Organisational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press. New York.

MARCH, J.G. and OLSEN, J.P. (1989): *Rediscovering Institutions*. Free Press. New York.

MEYER, J.W. and ROWAN, B. (1991): "Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony" in DIMAGGIO, P. and POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.

MEYER, J.W. and SCOTT, W.R. (1992): *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Sage. London.

OCDE (1998): *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*, Paris: OECD Publications Service, [http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA\(98\)15](http://www.olis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/PUMA(98)15)

\_\_\_\_ (1995): *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: MAP, BOE, (versión traducida de 1997).

POLLIT, Ch. (2002): 'The New Public Management in International Perspective. An Analysis of Impacts and Effects', en Ferlie, Ewan, McLaughlin, Kathleen y Osborne, Stephen B. (Eds.) (2002): *The New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. Routledge. Londres.

SCOTT, W.R. (1995): *Institutions and Organizations*. Sage. Thousand Oaks.

THELEN, K. y STEINMO, S. (1992): "Historical Institutionalism in Comparative Politics" en STENIMO, S.: THELEN, K. y LONSTRETH, F. (eds.): *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. Cambridge.

TOLBERT, P.S. and ZUCKER, L.G. (1996): "The Institutionalization of Institutional Theory" en CLEGG, S.R., HARDY, C. and NORD, W.R. (eds): *Handbook of Organization Studies*. Sage. London.

SALVADOR, M.; CORTES, R. y SANCHEZ, R. (2004): *Els Ajuntaments de Catalunya à Internet. Un estudi comparat de les pàgines web (2000-2003)*. Estudis de Ciències Polítiques i Gestió pública. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona,

WEIR, M. (1992): "Ideas ant the politics of bounded innovation" en STENIMO, S.: THELEN, K. y LONSTRETH, F. (eds.): *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. Cambridge.