CONTROL POLÍTICO Y AUTONOMÍA DE GESTIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS NORUEGAS*

TOM CHRISTENSEN

INTRODUCCIÓN

NORUEGA SE HA CARACTERIZADO TRADICIONALMENTE por ser un reformador renuente, de modo que la Nueva Gestión Pública (NGP) se ha adoptado lentamente, de un modo incremental y pragmático (Olsen 1996). Su acercamiento a la modernización del sector público ha sido más bien conservador, enfocado más en la gerencia y en la eficiencia que en el desmantelamiento del Estado. Los rasgos principales de la NGP noruega han sido la introducción pragmática de un régimen formal de evaluación del desempeño llamado “gerencia por objetivos y resultados” (GOR) y de reformas específicas en el sector que involucran un aumento gradual de la autonomía gerencial, el traslado de autoridad ministerial a organizaciones especializadas, la delegación (privatización, desconcentración y descentralización) de empresas públicas y una mayor diferenciación horizontal (Christensen y Læg Reid 2001a, Bleiklie, Læg Reid y Wik 2002). Hasta mediados de los noventa, la privatización y la contratación de personal y empresas externas eran relativamente débiles; sin embargo, durante los últimos cinco años, el paso de la reforma en Noruega se ha acelerado y la etiqueta de “reformador renuente” es ahora menos apropiada que antes. Hoy se podría decir que Noruega se encuentra rezagada con respecto al movimiento de la NGP, que ha alcanzado los máximos niveles de desarrollo en otras partes (Christensen y Læg Reid 2003b).

La delegación estructural, una mayor diferenciación horizontal y la GOR, asociadas a la NGP, tienen sus raíces en las tendencias centralizadoras del contractualismo y en las tendencias descentralizadoras del gerencialis-

* Artículo presentado en el Centro Estudios Internacionales, México, D. F., el 14 de enero de 2004. Una versión preliminar del mismo se presentó en el Séptimo Simposio de Investigación Internacional en Gerencia Pública, celebrado del 2 al 4 de octubre de 2003 en Hong Kong.

mo (Aucoin 1990, Hood 1991), que ilustran la naturaleza híbrida de la ola reformadora que prescribe centralización, regulación y control, así como descentralización, flexibilidad y autonomía. Cómo es que estos elementos contradictorios se equilibran en la práctica, es una cuestión empírica que se resuelve de varias maneras según los países, las diferentes áreas de las políticas públicas y el tiempo (Christensen y Læg Reid 2001b).

El interés principal de este artículo es el nuevo equilibrio entre control y autonomía producido por las reformas administrativas que han tenido lugar en Noruega –la autonomía gerencial (*autonomization*), la creación de organizaciones especializadas (*agencification*) y los procesos de delegación (*devolution*)–, las cuales han sido reforzadas por una política administrativa más activa durante los últimos 15 años. Nosotros nos preguntamos qué equilibrio existe entre el control político y la autonomía gerencial en la práctica, qué tan estable es y cómo ven los líderes políticos y administrativos estos problemas a la luz de sus propias experiencias. Empezamos ofreciendo una breve introducción al contexto cultural y político de Noruega para facilitar la comprensión de la conducta de sus cuerpos gubernamentales. Describimos las tendencias de sus reformas administrativas, enfocándonos en la desconcentración, con la que se establecen organizaciones centrales casi autónomas y autoridades reguladoras dentro de la administración pública central. En tercer lugar examinamos las implicaciones del incremento de la autonomía gerencial experimentado por las direcciones administrativas y políticas. Y, en cuarto lugar, empleamos un estudio de caso, el de la política de inmigración, para ilustrar el inestable equilibrio entre el control político central y la autonomía gerencial local en las organizaciones y las empresas.

La base empírica del artículo es una revisión de los estudios sobre reformas de delegación estructural en Noruega y una serie de entrevistas con los ejecutivos políticos dirigentes, los funcionarios de alto nivel y los líderes de las organizaciones en Noruega (Christensen y Læg Reid 2002).¹ Las personas entrevistadas fueron: a) 19 miembros del gabinete Bondevik I, quienes dejaron sus puestos en 2000 después de haber estado en el poder desde 1997; el gabinete era una unión de los Liberales, el Partido del Centro Campesino y el Partido de los Demócratas Cristianos; b) 16 secretarios generales de los ministerios; c) una selección de 15 directores de orga-

¹ Las entrevistas se basaron en una guía estandarizada y fueron conducidas por el autor y Per Læg Reid a fines de 2000 y principios de 2001. Tomaron cerca de una hora y media cada una, fueron grabadas y posteriormente transcritas. Cubrieron una variedad de temas, incluyendo experiencias y posturas personales ante la reestructuración de las organizaciones centrales y la delegación de las empresas propiedad del gobierno.

nizaciones centrales y empresas paraestatales. Los estudios de caso se fundamentan en documentos públicos y en boletines de prensa emitidos por el parlamento (Storting), los ministerios, las organizaciones centrales y las empresas paraestatales, la información de sus sitios web y materiales de los medios de comunicación nacionales y regionales (Neby 2003).

EL CONTEXTO DE LA REFORMA

El sector público noruego es uno de los más grandes del mundo; aproximadamente, 31% del total de la fuerza laboral son empleados públicos. Noruega tiene una fuerte tradición democrática y estatista, cuenta con un elevado ingreso per cápita y abundantes recursos naturales, tiene relativamente fuertes valores colectivos y de igualdad y un bajo nivel de conflicto interno (Christensen 2003a). También tiene uno de los más amplios y universales estados de bienestar. La actuación del régimen se apoya en la democracia y el nivel de confianza en las instituciones públicas es generalmente más alto que en la mayoría de los otros países (Dalton 1999, Klingemann 1999, McAllister 1999, Norris 1999).

El de Noruega es un sistema orientado al consenso, típicamente caracterizado por la negociación y el compromiso en la formulación de políticas. Su acercamiento a la reforma gubernamental puede describirse como pragmática e incremental (Olsen 1996); opera dentro de un elevado contexto cultural y confiando en el entendimiento intuitivo para la toma de decisiones sobre las reformas administrativas.

El principal control del gobierno ejecutivo y central, que es responsabilidad de la legislatura, es el principio de responsabilidad ministerial individual. Este principio implica que el ministro es políticamente responsable ante el parlamento de todo lo que tiene que ver con su ministerio, sus organizaciones subordinadas y sus autoridades; es responsable de la forma en que la administración realiza sus funciones y tareas. Esto implica una coordinación vertical fuerte, sectores ministeriales sólidos y una coordinación horizontal relativamente débil entre las distintas áreas de políticas. La responsabilidad de los cambios administrativos en Noruega ha estado tradicionalmente fragmentada y basada en sectores (Christensen y Læg Reid 1998).

En las últimas décadas Noruega ha tenido un parlamentarismo basado en partidos minoritarios, relativamente fragmentados, con frecuentes cambios en los gobiernos, pero a la vez con un parlamento proactivo que a menudo interfiere en los asuntos gubernamentales. La situación económica nacional ha sido generalmente buena y Noruega no ha experimentado cri-

sis económicas significativas o reducciones en el gasto público. Así, la tensión fiscal y la presión económica para la reforma han sido escasas.

EL INCREMENTO DE LA AUTONOMÍA, LAS TENDENCIAS DE LA REFORMA

Desde mediados de los noventa, con la creación de más organizaciones especializadas, una mayor autonomía gerencial ha sido el componente principal de la NGP noruega. La delegación estructural ha traído consigo un traslado de autoridad hacia abajo en la jerarquía de las organizaciones gubernamentales (principalmente de los ministerios hacia organizaciones nuevas o reestructuradas), o de la administración pública central hacia nuevas o reorganizadas empresas paraestatales, lo que ha reforzado el papel de los ministerios y de las secretarías en el liderazgo político.² Las unidades y tareas se han movido hacia formas organizativas que van más allá del liderazgo político, movimiento que implica formalmente más libertad para las organizaciones y empresas paraestatales desarrolladas y menos potencial para el control y escrutinio por parte del gobierno y el parlamento, aunque también implica la necesidad de nuevas formas de control y regulación (Christensen y Læg Reid 2003c).

Uno puede distinguir entre la delegación externa (descentralización), donde las organizaciones administrativas gubernamentales se transforman en empresas paraestatales, y la delegación interna (desconcentración), con la que se reorganizan los cuerpos de administración públicos de una subcategoría a otra, amén de dárseles más autonomía en cuanto a liderazgo político. El objetivo principal de este proceso es distanciar la distribución y el control de una actividad o servicio de los políticos, y asegurar los beneficios comerciales y la autonomía profesional. Esto se hace transfiriendo un poco de poder formal del ministro a un comité, una organización o un liderazgo profesionalizado, de modo que se pueda actuar con un cierto grado de autonomía del control ministerial, pero sin que el responsable ministerial abandone su autoridad completamente. Por tanto, se dice que el papel del ejecutivo político está cambiando, de un control detallado a un control y dirección que se enmarcan en una actuación más general y estratégica. La base ideológica de las reformas es una nueva y estrecha visión del Estado como un "supermercado", un énfasis primario del rol del Estado como regulador de la competencia en el mercado (Olsen 1988), más que como un extenso aparato de planificación soberana.

² El artículo se enfoca en la desconcentración, pero se ha analizado la descentralización y las empresas paraestatales en otros estudios (Christensen y Læg Reid 2003c).

El proceso de reforma noruego consiste principalmente, entonces, en una combinación de desconcentración de autoridad hacia distintas organizaciones, un régimen de evaluación de los rendimientos más formalizado y una descentralización estructural que trae consigo el fortalecimiento de las empresas paraestatales. Durante los últimos 15 años, aproximadamente 60 unidades administrativas han cambiado su estatus organizativo en un sentido descentralizador, y muchas de ellas ahora representan nuevas formas de empresa paraestatal, orientadas más hacia la competencia y el libre mercado y menos sujetas al control político (Christensen y Læg Reid 2003a, 2003c). Hasta 1992 dominaba lo público; los ferrocarriles, las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el servicio postal, la silvicultura, las ventas de grano y los medios electrónicos estaban conformados como organizaciones centrales u operaban a través de empresas administrativas gubernamentales integradas. Desde entonces, las partes comerciales de estas empresas han sido privatizadas y las regulatorias las ha retenido el gobierno, que ha establecido nuevos y variados tipos de empresa paraestatal. Los últimos ejemplos de estos desarrollos son los hospitales públicos, la construcción de caminos y el control del tráfico aéreo. Como resultado de ello, se han establecido más organizaciones autónomas y reguladoras de control. Algunas viejas empresas gubernamentales también han obtenido una mayor autonomía para la provisión de sus servicios y la misma tendencia es evidente en algunas otras organizaciones tradicionales. Siguiendo el ejemplo de Nueva Zelanda (Boston *et al.* 1996), "el propósito único" en las organizaciones ha reemplazado crecientemente el viejo modelo de servicio civil, donde todas las funciones de propietario, regulador, gerente, comprador y proveedor eran realizadas por la misma organización. A pesar de que Noruega ha experimentado recientemente algunos avances, todavía existen resistencias para privatizar. Telenor, la compañía de teléfonos nacional, vendió 17% de sus acciones a los inversionistas privados en 2000; y Statoil, la más grande compañía petrolera pública, también se privatizó parcialmente en 2001.

Hasta mediados de los noventa no había ninguna opinión sobre las organizaciones reguladoras en Noruega. Sin embargo, durante los últimos cinco años, las críticas sobre estas organizaciones han sido de varios tipos. Ahora la opinión general es que hay demasiadas y que se encuentran muy fragmentadas; que la subordinación de las autoridades de supervisión al mismo ministerio que formula las regulaciones y las leyes es algo negativo; que la responsabilidad y la rendición de cuentas tiende a solapar y a ser incierta; y que colocar tareas administrativas y funciones de control en una misma organización crea problemas de independencia. Las propuestas para solucionar estos problemas, discutidas y en su mayoría implementadas,

parecen consistir en fusionar organizaciones de modo racional por líneas funcionales, grupos de clientes o áreas profesionales; mover los cuerpos reguladores a ministerios específicos, y establecer autoridades intersectoriales con mayor autonomía de los ministerios. La política del gobierno actual, de centro-derecha, apoyada por la OCDE, constituye en primer lugar un intento por dar mayor autonomía a las autoridades y reducir el control político sobre las organizaciones por medio de una reorganización estructural que busca poner a las autoridades de estas organizaciones lejos del alcance del liderazgo político (St. meld. nr 17 -2002-2003-, OCDE 2003). Las políticas de competencia se han convertido en la principal preocupación de las reformas regulatorias. Los ejecutivos políticos quieren descentralizar las decisiones e individualizarlas, así como también buscan fortalecer la coordinación central de las políticas regulatorias. Esto se logrará a través de una mayor delegación, haciendo formalmente más difícil para el gobierno interferir en los casos individuales, estableciendo una especie de despachos y cortes de apelación independientes, y moviendo algunas de las autoridades afuera de la capital. En segundo lugar, el gobierno quiere definir las funciones con mayor claridad, por divisiones organizativas que separen los papeles de inspector, comprador, proveedor, propietario, regulador y consultor. Las autoridades deberán especializarse como directoras, supervisoras e inspectoras. En tercer lugar, el gobierno quiere fortalecer la competencia profesional y la especialización en las autoridades de supervisión y cambiar en sus direcciones la filosofía de vigilancia por una regulación menos detallada pero mejorando la coordinación horizontal.

Para resumir: Noruega ha tomado tradicionalmente un sendero de reformas moderado, tratando de equilibrar ciertas medidas de delegación con un control político central, y realizando cambios mesurados en la ejecución de sus funciones políticas y administrativas centrales (Christensen y Læg Reid 2001a). Sin embargo, este equilibrio está cada vez bajo mayor presión por parte de las fuerzas de delegación estructural. El gobierno Bondevik II,³ que es más agresivo en su estilo y está más orientado por su ideología, busca promover los principios del mercado y la competencia. Dirigido por el ministro del Trabajo, un profesor de economía, el gobierno está impulsando una delegación más estructural de las empresas paraestatales, incluyendo la privatización parcial, como se ilustra en un documento oficial llamado "Reducir y mejorar la propiedad estatal" (St.meld. No. 22

³ Nota de los coordinadores del número: al momento de realizarse las últimas revisiones al presente artículo, el grupo político que encabezaba el gobierno noruego había cambiado. Sin embargo, se respetan aquí los comentarios, referencias y tiempos verbales utilizados originalmente por el autor.

–2001-2002–). Aunada a esto se encuentra una división más clara y una separación orgánica de papeles y funciones (propietario, regulador, comprador, proveedor), más libertad para las organizaciones reguladoras, más contrataciones por honorarios y subcontrataciones de servicios, así como una mayor delegación de autoridad en los niveles e instituciones subordinados. El eslogan “De las palabras a la acción” indica un deseo de debilitar los elementos simbólicos de la reforma administrativa y reforzar los rendimientos sustantivos, aunque esto al final podría ser sólo un buen deseo, un recurso discursivo (Christensen y Læg Reid 2003b).

LAS IMPLICACIONES DE UNA MAYOR AUTONOMÍA

La autonomía gerencial interna. Las organizaciones centrales

La forma más limitada de delegación estructural consiste en una revisión procesal interna, que significa un traslado de autoridad de los ministerios a las organizaciones, autoridades reguladoras o consejos de administración. Lo anterior brinda a estos últimos más autonomía y responsabilidad, y un marco de actuación para usar los recursos asignados mientras sigan un formulario base que establece su filiación estructural. Antes de la emisión del citado documento oficial, entre las organizaciones reguladoras, esta débil versión de autonomía gerencial no había despertado en general mucha controversia, aunque potencialmente sí mina el control político y se asocia a un nuevo sistema de control basado principalmente en los principios de la GOR. El nuevo sistema considera los contactos informales e introduce una nueva regulación financiera gubernamental que, en el marco de un diálogo formal, vincula el presupuesto y el desempeño, por medio de una carta anual casi contractual que incluye metas, objetivos, indicadores de desempeño, reportes de las organizaciones a los ministerios en reuniones formales y asignaciones presupuestales de los ministerios a las organizaciones.

Cuando se preguntó, en un estudio sobre los cambiantes roles del liderazgo bajo la NGP, los ministros y líderes de las organizaciones en general expresaron satisfacción por el nuevo sistema (Christensen y Læg Reid 2002); lo vieron como un proceso creciente en cuanto a conocimiento de metas, medios y resultados, que hace que el control y las actividades de las organizaciones mejoren, aunque no quedó claro si ellos pensaban realmente que había aumentado la eficiencia. Otros fueron más críticos; hubo ejecutivos políticos que, por ejemplo, señalaron que el nuevo sistema estaba creando un tipo de líder distinto para las organizaciones, más autónomo y menos sensible a las señales políticas; y los líderes de las organizaciones di-

jeron que los políticos no eran capaces de formular metas o pautas claras para éstas, que las auditaban con prolijidad y, muy a menudo, interfiriendo demasiado en sus actividades.

Otro tipo de delegación interna es el establecimiento de nuevas organizaciones reguladoras o autoridades supervisoras. La función reguladora siempre ha existido, combinada con las tareas administrativas y comerciales, y hoy se localiza en los cuerpos reguladores específicos, como parte del estatuto formal de las organizaciones. Este desarrollo ha demostrado ser más polémico por varias razones. Por ejemplo, un problema central es si estas organizaciones reguladoras deben tener más autonomía que otras; las respuestas se dividen. Una mayoría (principalmente directores generales y líderes de organizaciones) da su apoyo a esto, argumentando que la necesaria y especializada competencia se serviría mejor de una mayor autonomía y de una menor interferencia política. Los miembros del gabinete (ministros) son los más escépticos respecto de la autonomía; su argumento principal es que algunas de las organizaciones reguladoras cubren áreas políticas que requieren control político y que no hay ninguna razón para darles una autonomía extra; sienten que hay una intención antipolítica en el argumento de que las organizaciones reguladoras deben tener una autonomía especial.

Un problema que reportan muchos líderes de organizaciones supervisoras es la reticencia de la dirección política a asumir responsabilidad hasta que no ocurren accidentes o crisis. Según ellos, los ministros a menudo están muy distantes o se muestran indiferentes o ignorantes, pero, en cuanto ocurre un accidente, todos se convierten repentinamente en expertos. En otras palabras, a menudo es difícil realizar acciones preventivas. Mientras los políticos tienden a expresar después de los accidentes que ellos no eran de hecho conscientes de la necesidad de recursos adicionales para garantizar la seguridad, las autoridades encargadas de la supervisión se quejan de que sus demandas de mayores recursos no se toman en consideración en el proceso de elaboración del presupuesto, lo que crea dilemas de lealtad. Estas autoridades a menudo toman distintas medidas para acercarse al liderazgo político, dependiendo de qué tan politizados estén los problemas; aunque bajo circunstancias normales muchos de ellos disfrutaban de un buen grado de autonomía, a algunos supervisores les gustaría que sus organizaciones fueran totalmente independientes del gobierno e informar directamente al parlamento, como lo hace la Contraloría General.

Otra cuestión polémica acerca de las organizaciones reguladoras es si la propiedad y regulación de las empresas paraestatales deben localizarse dentro del mismo ministerio. Hay una discordancia considerable entre los líde-

res políticos y administrativos en este punto. Un argumento a favor de tener la organización reguladora en el ministerio del sector correspondiente (punto apoyado principalmente por los ministros) es que este arreglo mantiene y fortalece la competencia en el sector. Esto va a menudo de la mano con el argumento de que diferentes roles pueden todavía separarse estructuralmente, aun cuando estén en el mismo ministerio; en otros términos, puede mantenerse la función de propiedad, la función reguladora y la función de productor comercial y de servicios bajo un mismo techo. Los defensores de este arreglo temen que, al distribuirse las funciones entre los ministerios, aumenten los problemas de coordinación y capacidad para el gabinete.

Por otro lado, a la mayoría de los secretarios generales y líderes de organizaciones les gustaría que las funciones reguladoras y comerciales estuvieran separadas. En Noruega esto significa transferir la función de propiedad del departamento del sector al Ministerio de Comercio e Industria, como ha pasado con alguna empresa paraestatal. Se argumenta que la especialización de cada sector no es importante para las organizaciones reguladoras y que esas funciones de regulación pueden organizarse intersectorialmente, como es ahora el caso de la alimentación y la seguridad.

Asumiendo incluso que regulación y propiedad estén separadas, hay todavía varias y distintas maneras de hacer funcionar las organizaciones reguladoras. Éstas pueden retener una posición relacionada con su sector, moverse hacia un ministerio distinto —posiblemente junto a otras organizaciones— o conservar su posición intersectorial. La visión de los líderes varía considerablemente a este respecto. Cerca de la mitad cree que las autoridades encargadas de la supervisión deben asociarse al sector que ellos están vigilando y que, como regla, no deben unirse a organizaciones reguladoras de otros sectores. En el resto, una ligera mayoría favorece el sacar organizaciones del sector correspondiente y aboga por una combinación de autoridades intersectoriales y específicas dentro de cada uno de ellos. Los demás preferirían fusionarlos en autoridades intersectoriales con una estrecha cooperación entre sí. La razón del argumento a favor de fusionar autoridades es que, con esta unión, se mejoraría la competencia profesional, habría mejores sistemas de control y se tendría una más clara delimitación de responsabilidades para la rendición de cuentas. Separar control y propiedad cambiaría el equilibrio entre la eficiencia y la seguridad en beneficio de la segunda. Los secretarios generales en particular son escépticos con respecto a la fusión de las organizaciones de supervisión. Temen que la rendición de cuentas se vuelva más ambigua y que la responsabilidad ministerial se socave si las conexiones con el gabinete se debilitan.

Muchos secretarios generales y líderes de organizaciones quieren separar las autoridades reguladoras del ministerio de origen porque creen

que esto garantizará una mayor independencia. Abrigan dudas en cuanto al modelo integrado y quieren dividir las organizaciones. Tener intereses comerciales y funciones de control dentro de la misma organización, como era normal para los ferrocarriles y la aviación hasta mediados de los noventa, ya no se ve bien. Muchos de los líderes también sostienen que las autoridades supervisoras han de desentenderse de las funciones de proveimiento. Sin embargo, algunos líderes de las organizaciones temen que el tener un solo propósito en el modelo organizativo puede debilitar la coordinación, la competencia profesional y la eficiencia. Dentro de las áreas donde el Estado tiene un monopolio, es más fácil aceptar la subordinación ante las organizaciones de supervisión que ante todo un sector ministerial. Hay una oposición significativa de los líderes para integrar cuerpos que dividan sus funciones; un argumento es que en un país pequeño como Noruega la competencia y la especialización profesional son limitadas.

El gobierno propuso recientemente el traslado de varias agencias reguladoras de Oslo hacia otras ciudades de Noruega (St. meld. no. 17, 2002-2003). Un aspecto interesante de este proceso es que se consigue una mayor autonomía combinando diferentes principios orgánicos. El ministro de Trabajo insiste en que, para garantizar un alto nivel de autonomía en las organizaciones reguladoras, es necesario mantenerlas lejos no sólo de los políticos sino también de los servidores públicos, los grupos de interés, los cabilderos (*lobbyists*) y los actores del mercado; por tanto, propone mudarlos de Oslo, es decir, combinar cambios formales con cambios físicos (Egeberg 2003). Es interesante que en este problema el debate no sea en absoluto sobre el derecho a tener organizaciones reguladoras muy autónomas, sino sobre cómo debe lograrse esto, lo que refleja que la oposición en el parlamento ha gestionado modificar esta autonomía y particularmente tratado de conseguir cuerpos organizativos independientes. Así, la parte de autonomía de la reforma reguladora se ha pospuesto debido a las negociaciones y compromisos en el parlamento. Evidentemente, el ministro ha buscado ganar la aceptación suficiente para su principio de relocalización, lo que probablemente signifique que esta propuesta para siete autoridades reguladoras que involucran a 900 empleados se implementará gracias al apoyo político regional. Esto es bastante distinto del primer proceso de mudanza de cuerpos gubernamentales de Oslo hace 30 años, el cual no se objetó (Sætren 1983).

Para resumir: mientras la organización con un solo propósito parece haber emergido como la nueva ortodoxia administrativa, existe un gran desacuerdo, una gran confusión institucional y una gran ambigüedad entre los líderes políticos y administrativos sobre cómo gestionar las organizaciones centrales y las autoridades de supervisión horizontal, vertical y

geográficamente. El resultado más claro es que los líderes políticos forman el grupo más escéptico, pues ve en una mayor independencia para las autoridades supervisoras un debilitamiento de su propio control político, y estima que las agencias de supervisión están muy reacias en cuanto a mudarse lejos de Oslo.

UN CASO DE ESTUDIO SOBRE AUTONOMÍA GERENCIAL: DELEGACIÓN Y CONTROL

Ahora examinaremos con mayor detenimiento un caso de autonomía gerencial que revela los procesos y las dinámicas experimentados en la descentralización y devolución de poder a las organizaciones. Nuestro objetivo es estudiar el dilema democrático de cómo las autoridades políticas centrales pueden otorgar más autonomía a las organizaciones subordinadas sin perder control político ni legitimidad (Grønlie y Selle 1998). ¿Qué tan estable es el equilibrio entre el control político y la autonomía de la organización y bajo qué condiciones cambia? Más específicamente, queremos enfocarnos en un caso donde una delegación de autoridad política produjo resultados insatisfactorios, además de un problema con el parlamento, los medios de comunicación y la opinión pública.

La inmigración y la política de asilo

El caso involucra la inmigración y la política de asilo, un campo muy polémico. La Dirección de Inmigración (DI) se estableció en 1988 dentro del Ministerio de Policía y Justicia, con conexiones administrativas en el Ministerio de Gobierno Local. La vida de esta organización pronto se volvió turbulenta por varias razones. Una era el constante debate sobre cuántos y qué tipo de inmigrantes y refugiados debían permitirse en Noruega, que politizó altamente el tema. Durante algún tiempo la mayoría de los partidos estuvieron de acuerdo en una política más restrictiva que la de Suecia, pero menos que la de algunos otros países europeos. Sin embargo, dado el éxito electoral del Partido Progresista (del ala derecha), el arreglo se vio sometido de nuevo a presiones, lo que produjo una política más restrictiva. Ahora, bajo el nuevo gobierno de centro-derecha, ha persistido dicha tendencia restrictiva, que por otra parte refleja el ánimo europeo en general. También vale la pena mencionar que la política y las actitudes públicas se han diferenciado. Mientras la idea de que Noruega necesita más inmigrantes debido a una escasez de trabajadores (calificados y no calificados)

ha ganado más aceptación, las actitudes hacia ciertos grupos de refugiados, particularmente hacia aquellos que mostraron una indeseable simulación, son más negativas que nunca.

Durante la última década la tensión entre el ministerio y la DI ha crecido. Esto se debe a una cuestión de asignación de autoridad y tareas entre ambos, pero también a un problema más específico, a menudo expuesto en los medios de comunicación, sobre cómo se ocupa cada uno de ciertos casos individuales. El ministerio y esta organización han favorecido reglas más claras para lo relativo a inmigrantes y refugiados, pero han chocado con respecto a la aplicación diferenciada de éstas. Los políticos, en ocasiones, sobrerregulan las acciones y decisiones de la DI, lo que ven como su prerrogativa, mientras que la DI critica comúnmente a los políticos por considerar que rompen las reglas y pautas a fin de anotarse puntos extra a su favor. Ha habido también casos polémicos en que los políticos han intentado eludir quejas haciendo que la responsabilidad caiga sobre la organización y provocando la crítica de la DI. La tensión en los asuntos jurisdiccionales ha sido asimismo exacerbada por problemas de capacidad, situación que produce serios rezagos a la DI. El ministerio tiende a atribuir esto a la falta de dirección y eficiencia de la organización, mientras que la DI señala la carencia de recursos, y el volumen de casos en que la información acerca de los solicitantes es difícil de verificar, como el origen del problema. Si bien la reorganización de la DI debe ser vista en un marco general de cambios políticos, la tensión y los problemas derivados de los roles establecidos para los actores centrales han sido importantes.

En 2001, al Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional se le asignó la responsabilidad total de coordinar la política de inmigración y asilo, mientras el Ministerio de Justicia y Policía retuvo cierta autoridad respecto de la ley de extranjería. Uno de los resultados de esta reorganización fue el incremento de la autonomía y autoridad de la DI, principal responsable de la implementación de la política de inmigración de Noruega.⁴ La reorganización también incluyó el establecimiento, a partir de 2001, de una corte parecida a la Comisión de Apelaciones de Inmigración (CAI) que manejaba las que presentaban los solicitantes y que eran negadas por la DI.⁵ La idea era poner las

⁴ La DI tiene ahora 800 empleados, incluyendo 90 en las oficinas regionales.

⁵ La CAI tiene 160 empleados, de los cuales 16 son magistrados calificados que presiden los comités de apelación. También cerca de 150 personas sirven voluntariamente como miembros en comisiones de apelación *ad hoc*. La mitad de estas personas la propone el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Regional, el Ministerio de Asuntos Extranjeros y la Asociación Nacional de Juristas, mientras la otra mitad es propuesta por distintas organizaciones humanitarias. Cada comité de apelación consta de un presidente y dos miembros ciudadanos, uno de los cuales es propuesto por las organizaciones humanitarias.

decisiones de los casos individuales cerca de la dirección política en el ministerio y el gabinete, permitiendo así al ministerio instruir a las organizaciones sobre cómo interpretar la ley, ejercer su juicio o intervenir en tales casos. En la práctica, sin embargo, los políticos han continuado ejerciendo influencia en el nuevo sistema merced a ciertos principios legales o señales políticas, y cabildeando ante la DI en particular cuestiones políticamente sensibles y cuyas implicaciones son de importancia. Aunque los liderazgos políticos ya no pueden interferir en los casos individuales, las fronteras establecidas entre las autoridades ministeriales y la DI continúan siendo borrosas.

El funcionamiento del nuevo sistema muestra de manera clara que todavía hay un nivel bastante alto de conflicto en esta área de la política, y varios casos individuales han producido controversias entre los líderes políticos y las organizaciones, particularmente con la DI. Aunque algunos problemas del viejo sistema han sido resueltos, otros nuevos han surgido. El más obvio es que líderes políticos continúan recibiendo las inconformidades por los veredictos de los casos delegados por ellos a la DI y a la CAI. El juego de reclamaciones y anulaciones, ese “pasarse la bolita” el uno al otro, todavía es bastante evidente (Hood 2002). Esto no sólo es el resultado de las ambigüedades inherentes al sistema, sino también el resultado de la presión que el parlamento y los medios de comunicación ejercen sobre los líderes ejecutivos, una presión que es imprevisible y difícil de manejar.

El caso “Mullah Krekar”

Como resultado del interés por el terrorismo tras el 11 de septiembre, se conoció públicamente que un supuesto líder de la guerrilla del norte de Iraq tenía un permiso de residencia noruego, que había conseguido diez años antes como refugiado. Este caso se volvió pronto un buen tema para los medios de comunicación y hubo un gran debate público sobre cómo manejarlo. Un problema particularmente interesante para nosotros fue ver si de ello se ocuparía independientemente la DI, como si se tratara de un caso común, o si el ministerio podría o debería interferir e instruir a la organización. Formalmente el ministerio tiene el poder de retener la delegación de su autoridad en la DI en casos con implicaciones para la política exterior o la seguridad nacional del país, y en éste, el enfoque político y la atención puesta por los medios de comunicación inclinó la balanza, entre la autonomía y el control, a favor del control: pronto fue claro que esta vez no se podría seguir el proceso normal y el ministerio le señaló una línea de acción a la DI. El papel de la DI se redujo a preparar el caso, mientras la decisión se tomó en el ministerio. La DI recomendó deportar a Mullah Krekar y el ministerio siguió su consejo.

Sin embargo, el deportado todavía se encuentra en Noruega, debido a las apelaciones interpuestas y a problemas para sacarlo del país.

La política de inmigración es un área polémica en Noruega y los casos individuales a menudo los aprovechan los partidos y los líderes políticos para sus propios fines. Otro caso, "el caso de los secuestradores aéreos", ilustra este punto. En septiembre de 1993, dos hermanos iraníes secuestraron un aeroplano ruso y lo aterrizaron en Noruega. Los secuestradores fueron extraditados a Rusia en enero de 1995 y allá cumplieron su sentencia. En 2001 regresaron a Noruega pidiendo asilo político, solicitud que les negó la DI, pero se les concedieron permisos de trabajo y residencia. Esto se hizo sin informar o consultar el ministerio, en la línea de autonomía de la agencia. Cuando la decisión se hizo pública, las autoridades fueron fuertemente criticadas por la oposición política y los medios de comunicación, de modo que el mismo ministro admitió que la decisión hubiera sido distinta si el ministerio hubiese sido informado previamente del caso. Sin embargo, legalmente el ministerio poco puede hacer luego de que una decisión ha sido tomada. El caso todavía no está cerrado y será revisado por la DI dadas las demandas del ministerio.

Estos casos evidencian la tensión entre el control político y la autonomía, así como la importancia de los trámites de rutina, la comunicación y la cooperación entre el ministerio y la organización. En los casos polémicos parece ser más fácil cambiar las reglas o los procesos que en los casos comunes. Hay un conflicto de intereses entre los líderes políticos, que quieren mostrar una fuerte oposición al terrorismo, y la delegación de casos individuales en las organizaciones autónomas. Este equilibrio es especialmente delicado después de hechos como los del 11 de septiembre. Si la presión externa y el conflicto generados por un área de la política son débiles, un secuestrador puede conseguir asilo sin perturbar las relaciones entre el ministerio y la organización central, como ocurrió con el caso "Andrawes", donde a una secuestradora se le dio un permiso de residencia en Noruega en 1991 porque su esposo había solicitado asilo político. En 1994 ella fue arrestada y enviada a Alemania a cumplir su condena, pero en 1997 regresó a Noruega para terminar el resto de su sentencia en prisión, en el nuevo país de residencia de su familia. Después de un par de años salió libre y hoy tiene la residencia permanente.

El debate

Uno de los principales hallazgos en el estudio de las élites políticas y administrativas noruegas es que el aumento en la autonomía gerencial ha limi-

tado el margen de discrecionalidad política y de control que manejaban los actores ministeriales (Christensen y Lagreid 2002). La introducción de la GOR y el establecimiento de las organizaciones independientes, los cuerpos reguladores y las autoridades de supervisión han aumentado el poder de líderes administrativos (en los ministerios y las agencias) a expensas de los ministros. Todo esto implica una considerable pérdida de control para los ministerios y un incremento de los riesgos para los políticos (Gregory 2003). La situación no es estable, sin embargo no representa un desarrollo en un solo sentido. En casos específicos el liderazgo político es todavía capaz de interferir y reafirmar su control, como nuestro estudio de caso (la política de inmigración) lo ilustra, pero el umbral para la acción parece ser considerablemente más alto.

Hay una tensión emergente entre una lógica política reactiva y una lógica administrativa proactiva. Por un lado, los requerimientos de una política administrativa implican que las unidades gubernamentales y las organizaciones se enfoquen en una planificación estratégica a largo plazo. Por otro lado, el trabajo diario de los ministros se caracteriza por una combinación de hechura de políticas rutinaria y de respuestas *ad hoc* para los temas del día. La planificación a largo plazo es un valor limitado en un aparato gubernamental que es principalmente una organización política y por tanto sensible y flexible a las iniciativas y demandas externas. La tensión entre estos aparentemente incompatibles requisitos tiende hoy a ser resuelta mediante el desarrollo de un aparato administrativo y un sistema de control político que se acoplan de una manera relajada. Mientras la GOR, la planeación organizacional, el sistema de conducción de las organizaciones, el sistema de regulación financiera y el sistema de contrataciones se asignan dentro de la esfera administrativa, el trabajo principal de los ministros es reaccionar nacional e internacionalmente ante los ímpetus imprevisibles e imprevistos de los medios de comunicación, el parlamento y de los demás intereses externos.

Otra área problemática es la coordinación dentro del gobierno, especialmente la coordinación horizontal entre ministerios y sectores, pero también y cada vez más la coordinación vertical que ha traído consigo el cambio de un modelo gubernamental integrado a otro especializado, el modelo organizativo con un solo propósito que consiste en organizaciones y empresas paraestatales más autónomas. Bajo el nuevo sistema cada líder se enfoca principalmente en su propia área de política u organización, lo que termina en una fragmentación horizontal. En el sistema noruego dominan fuertes sectores ministeriales, con su principio según el cual el ministro es responsable ante el parlamento de todo lo que pasa en sus agencias subordinadas y autoridades. La GOR, el mecanismo de dirección por organizaciones, la delegación estructural y una especificación más clara de los diferentes papeles del go-

bierno: propietario, regulador, director, auditor, comprador y productor, han reafirmado esta tendencia, porque fortalecen la coordinación vertical dentro de la misma área política en lugar de fomentar la coordinación horizontal entre los sectores. De este modo, en realidad, vemos un círculo vicioso en el que la coordinación vertical termina por complicarle el reto al nuevo sistema.

El avance hacia una mayor autonomía gerencial se caracteriza tanto por la robustez como por la flexibilidad. Mientras el principio de responsabilidad ministerial permanece firme, existe una flexibilidad significativa y una buena voluntad para incorporar nuevas doctrinas y abrirse a las formas organizativas modernas. Durante los últimos años ha habido grandes cambios en cuanto a lo que es la mejor forma de organizar el aparato gubernamental central. El modelo tradicional y familiar de un gobierno integrado, que permitió los intercambios y estableció las prioridades entre los distintos valores y metas dentro de una misma organización, ha sido reemplazado por las organizaciones especializadas con un solo propósito, una sola tarea para cada una de ellas. El principio organizativo es diferenciar claramente entre los papeles de propietario, comprador, regulador, productor y auditor. Una consecuencia de esta fragmentación es que la coordinación de estas tareas hoy se encuentra más allá del control del gabinete, que ya tiene grandes problemas de capacidad.

Un alto nivel de confianza mutua ha caracterizado tradicionalmente las relaciones entre los líderes políticos y administrativos, pero esta confianza está obstaculizándose cada vez más, en parte por asuntos relacionados con un cambio de valores, al pasarse del colectivismo a intereses organizativos más estrechos y, en consecuencia, a una nueva actitud hacia la responsabilidad. La transformación de los ministerios en secretarías, para los liderazgos políticos, ha significado el establecimiento de límites más ambiguos entre los roles políticos y administrativos, no lo opuesto, como quiere la retórica. Mientras los secretarios generales se han integrado más en los liderazgos políticos, los líderes de las autoridades de supervisión, las organizaciones autónomas y las compañías paraestatales se han hecho más distantes de los políticos, pero no necesariamente por no atender a decisiones, roles y premisas no políticas. Hoy tres categorías de líderes parecen haber emergido. En primer lugar, "los modernistas puros", ejemplificados por los directores de la empresas paraestatales, que adoptan una actitud positiva ante todas las reformas que debiliten el control político directo y fortalezcan su propia autonomía corporativa, que los pone a la par de los CEO⁶ del sector priva-

⁶ *Chief Executive Officer*. Cabeza directiva de grandes empresas.

do. En el otro extremo están “los tradicionalistas”, que se encuentran entre los miembros del gabinete. Varios de ellos sienten que se debilita su control político y, mientras aceptan el movimiento modernizador, tienden a enfatizar las partes simbólicas del mismo pero no a llevar las reformas a la práctica. Y entre estos dos extremos se encuentran los “modernistas moderados”, representados por los secretarios generales en los ministerios. Éstos defienden reformas que fortalecen sus propias oportunidades de ejercer un control sobre de las organizaciones subordinadas, pero se muestran escépticos acerca de aquello que desafíe la división del trabajo establecida en la agenda ministerial y de aquello que los incluya en la esfera política partidaria.

El caso citado en la política de inmigración ofrece un material interesante para la comparación. Primero, cada caso contiene un potencial de ambigüedad y conflicto distinto; de esta forma se revelan diferentes aspectos del problema de los políticos que pierden el control debido a una mayor autonomía administrativa. Segundo, cada organización pública involucrada tiene un estatus legal propio (es decir, una relación formal específica con el ministerio) y, por tanto, distintas implicaciones en lo relativo al control.

El aumento de autonomía de la DI para manejar casos particulares, motivado por el deseo de restringir la interferencia y rendición de cuentas política, muestra que este campo de la política pública es muy polémico y complejo. Uno no puede mirar ningún caso de inmigración o de asilo como si se tratara de una aplicación técnica, porque a menudo son casos políticos que involucran muchas consideraciones, nacionales e internacionales, algo que legítimamente debe manejarse en altos niveles. El caso revela en la práctica lo difícil que es mantener el modelo oficial y formal que guía el desempeño gubernamental (Pollitt 2002). De acuerdo con este modelo, el ministerio está obligado a fijar las metas, traducirlas a objetivos mensurables y a emprender una función activa de dirección, así como evaluar la actuación de las organizaciones, mediante una revisión anual, para incentivarlos a esforzarse por alcanzar los objetivos y premiar los éxitos o castigar los fracasos repetidos. Sin embargo, no le es permitido interferir en los detalles; a las organizaciones se les da libertad en lo referente a los medios para lograr los objetivos, pero el ministerio es el que debe rendir cuentas sobre su cumplimiento. En muchos casos este modelo ofrece un cuadro inexacto de lo que está pasando. Los ministerios establecen a menudo objetivos generales que son ambiguos, contradictorios y cambiantes, lo que implica negociaciones inacabadas. El ministerio permite a las organizaciones elaborar sus propias normas y fijarse objetivos pero se niega a supervisar estos últimos. Cuando algo sale mal y existe una presión por

parte de los medios de comunicación o de un cabildero, el ministerio puede interferir y quitarle algunas libertades a las organizaciones, formularles nuevas reglas y criticarlas por sus acciones, mismas que no se habían discutido ni clarificado previamente, cuando los objetivos fueron establecidos, como lo ilustra el caso de los secuestradores aéreos (Pollitt 2002). Este caso indica que tenemos que ir más allá del estatus legal y los poderes formales de las organizaciones y las empresas paraestatales para entender cómo opera el control político en la práctica. Sobre todo, los rasgos políticos de las distintas tareas y asuntos parecen ser importantes (Pollitt 2003). El equilibrio entre la autonomía y el control se ve afectado por la interferencia de los actores centrales, pero las relaciones también pueden ser afectadas por la distribución de la experiencia profesional; si el ministerio carece de conocimiento o de capacidad para evaluar lo que está pasando en las organizaciones, éstas experimentarán problemas al tratar de ejercer el control político. Es probable que éste sea el caso de organizaciones que se ocupan de materias complejas, que involucran ciencia y tecnología avanzadas.

El parlamento tiene una actitud ambivalente para con las nuevas reformas, en parte porque tiende a ver los problemas de autonomía y control sobre bases pragmáticas particulares, en lugar de comprometerse a un debate sobre principios. Aunque ha aceptado una mayor autonomía y delegación, todavía intenta mantener el equilibrio reafirmando su control, de manera imprevisible y aparentemente aleatoria, interfiriendo en ciertos casos individuales (Hood 1999). Esto produce una tensión entre los líderes políticos, el aparato administrativo y el parlamento. A menudo el control político gusta de las formas rituales (Christensen, Læg Reid y Roness 2002). Los noruegos estamos enfrentando una situación paradójica, en la que los políticos parlamentarios formulan reformas que, si se llevan a cabo, minarán su propio control político; el resultado sería un equilibrio inestable entre la autonomía y el control, como bien se ilustra en los intentos del parlamento por reafirmar el suyo. La liberalización es el resultado de una política intencional, pero ese mismo resultado le brinda menores oportunidades al control político tradicional. Aunque se esté buscando una mayor autonomía gerencial, las demandas de las políticas públicas emanadas de las distintas organizaciones parecen ser mayores que las demandas de las políticas públicas correspondientes a los políticos (Christensen y Læg Reid 2002). La pregunta es si nosotros estamos encabezando un fenómeno donde las unidades administrativas cambiarán su papel, de ser los instrumentos para la aplicación de las políticas públicas a ser un sustituto de la política y de los políticos. La delegación de poder en organizaciones especializadas y autónomas parece demostrar que ahora los líderes administrativos nos están controlando en mayor magnitud, mientras los

políticos pierden control. Las nuevas formas, sin embargo, crecientemente enfatizan un control sobre los distintos roles (regulador, comprador y supervisor) mediante contratos. Cuáles son las implicaciones de estos nuevos dispositivos de control para una gobernabilidad democrática, es lo que habrá que ver.

El nuevo sistema del control es más formal y complicado que antes, además de consumir más tiempo y recursos. Se basa menos en la comprensión y confianza mutua, menos en valores y normas comunes. Hoy, sobre todo, son los cambios culturales los que le han quitado discrecionalidad a los políticos al usar nuevos dispositivos formales de control. El deseo de imitar a la gerencia privada lleva a los ministerios a una política de no intervención. A través de reglas procesales y autoridades reguladoras, se ha intentado implementar formas de control indirecto a la delegación estructural para reemplazar la interferencia directa en las actividades diarias y en casos individuales; pero hacer que esto suceda en la práctica parece difícil.

CONCLUSIÓN

En este artículo nos hemos enfocado en el inestable equilibrio entre el control político central y la autonomía gerencial local. Hemos descrito las reformas administrativas que en Noruega produjeron un aumento en la autonomía gerencial y una mayor delegación estructural, y discutimos cómo la dirección política central y los líderes administrativos han experimentado estas reformas. Observamos entonces casos individuales en un área particular de las políticas públicas para ilustrar la tensión entre el control central y la autonomía gerencial.

El caso muestra que los políticos normalmente están más concentrados en presentar nuevas políticas (realizando negociaciones políticas) y en responder a las crisis y a las críticas de los medios de comunicación, que en evaluar las viejas políticas públicas y comprometerse en una planificación estratégica a largo plazo. Una manera de ocuparse de esta presión cruzada es desarrollar dos procesos o sistemas flexibles de control, uno político y otro administrativo (Christensen y Lægveid 2002). Es probable que el resultado global sea una planificación menos estratégica, una racionalidad más local y una atención secuencial con respecto a las distintas metas (Cyert y March 1963), donde, a pesar de que se agraven los problemas de coordinación, aumentará la flexibilidad para una toma de decisiones más expedita y que suponga menos recursos.

En un momento en que las doctrinas recomiendan ampliamente la creación de organizaciones especializadas, la delegación estructural y la au-

tonomía gerencial, existe una confusión institucional considerable sobre las tareas, objetivos y responsabilidades que las organizaciones autónomas deben tener (Olsen 1998). El control democrático parece haber decrecido por estos nuevos procesos y, aun cuando esto no sea absoluto, son inciertos los tipos de intereses y consideraciones que están reemplazando a las señales políticas y la discrecionalidad. Tampoco resulta claro cómo se desenvolverá en el tiempo el equilibrio entre el control político y la autonomía organizativa. Otra pregunta fundamental es qué consecuencias tendrán estas reformas para la legitimidad del sistema político-administrativo, dentro de una democracia representativa. Una observación es que las relaciones de poder parecen estar cambiando más rápidamente que las relaciones de responsabilidad. Los liderazgos políticos se encuentran a menudo en situaciones donde tienen la responsabilidad sin el poder y el control correspondiente (Brunsson 1989). Recíprocamente, muchas de las organizaciones independientes y autónomas pueden ganar más poder sin tener necesariamente mayor responsabilidad.

Sin embargo, es importante subrayar que hay una gran incertidumbre sobre los efectos e implicaciones de las nuevas reformas, y uno sospecha que muchas de las reformas administrativas, incluyendo las organizaciones especializadas y las organizaciones independientes, representan importaciones ideológicas más que innovaciones reales. Cuando la práctica no es consistente con el modelo administrativo, esto no necesariamente implica que la práctica esté equivocada. Una falta de correspondencia así puede indicar tanto un problema del modelo como un problema de implementación.

Nuestra conclusión es que lograr una estabilidad en el equilibrio entre autonomía y control es una meta huidiza. Conseguir ese equilibrio ha sido un problema recurrente en la historia administrativa noruega (Grønlie 2001) y es una pregunta abierta: ¿podrá prevalecer la tendencia que busca asemejar las empresas gubernamentales al sector de negocios intentando conseguir una autonomía financiera y buscando una independencia profesional para los expertos en organizaciones autónomas, o habrá una contrarreforma de repolitización? La lección es que tener un equilibrio inestable entre autonomía y control no es un problema organizativo grave sino un rasgo sistémico básico. El problema no puede resolverse de una vez y para siempre, no se trata del fiel de la balanza sino de un equilibrio constante. Uno tiene que aprender a vivir con valores parcialmente contradictorios. El modo en que se trata este tema es determinado, en gran parte, por una cultura político-administrativa y por rasgos estructurales internos, así como por la influencia de una doctrina administrativa internacional dominante.

BIBLIOGRAFÍA

- Aucoin, P. (1990), "Administrative Reforms in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, vol. 3, núm. 2, pp. 115-137.
- Bleiklie, I., P. Lægred y M.H. Wik (2002), "Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons", artículo presentado en el "Taller de regulación gubernamental en una era gerencial", London School of Economics and Political Science, del 13 al 15 de diciembre de 2002.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot y P. Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- Brunsson, N. (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester, Wiley.
- Christensen, T. (2003), "Narratives of Norwegian Governance: Elaborating the Strong State Tradition", *Public Administration*, vol. 81, núm. 1, pp. 163-190.
- Christensen, T. y P. Lægred (1998), *Den moderne forvaltning (El servicio civil moderno)*, Oslo, Tano Aschehoug.
- (2001a), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- (2001b), "New Public Management. The Effects of Contractualism and Devolution on Political Control", *Public Management Review*, vol. 3, núm. 1, pp. 73-94.
- (2002), *Reformer og lederskap. Omstillinger i den utøvende makt (Reformas y renovación del liderazgo en el poder ejecutivo)*, Oslo, Scandinavian University Press.
- (2003a), "Politisk styring og privatisering. Holdninger i elitene og befolkningen" (Control político y privatizaciones. Actitudes en las élites y en la población), *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 19, núm. 4.
- (2003b), "Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice", *Public Organization Review*, vol. 3, núm. 1, pp. 3-27.
- Christensen, T., P. Lægred y P. G. Roness (2002), "Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 8, núm. 1, pp. 37-62.
- Cyert, R. M. y J. G. March (1963), *A Behavioural Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Dalton, R.J. (1999), "Political Support in Advanced Industrial Democracies", en P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Egeberg, M. (2003), "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective", en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage.
- Gregory, R. (2003), "Risk, Blame and Trust: Public Service Reform and 'Negativity Bias'", artículo preparado para el Congreso Internacional de Asociaciones de Ciencias Políticas, Durban, del 29 de junio al 4 de julio.
- Grønlie, T. (2001), "Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift (Entre la política y el mercado – La organización de la actividad comer-

- cial gubernamental)", en B.S. Tranøy y Ø. Østerud (eds.), *Den fragmenterte staten (El Estado fragmentado)*, Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Grønlie, T. y P. Selle (eds.) (1998), *Ein stat? Om fristillingas fire ansikt (¿Un Estado? Las cuatro caras de la delegación estructural)*, Oslo, Samlaget.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, pp. 3-19.
- (1999), "The Garbage Can Model of Organization: Describing a Condition or a Prescriptive Design Principle?", en M. Egeberg y P.Læg Reid (eds.), *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*, Oslo, Scandinavian University Press.
- (2002), "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, vol. 37, núm. 1, pp. 15-39.
- Klingemann, H.-D. (1999), "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis", en P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Læg Reid, P. y T. Christensen (2003), "Coping with Modern Leadership Roles - The Problematic Redefinition of Public Companies", *Public Administration*, vol. 81, núm. 4, pp. 803-831.
- McAllister, I. (1999), "The Economic Performance of Governments", en P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Neby, Simon (2003), "Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner" (Control político y autonomía institucional – tres ejemplos), Bergen, Rokkan Centre, Working Paper, 19/2003.
- Norris, P. (1999), "Conclusion: The Growth of Critical Citizens and its Consequences", en P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- OCDE (2003), *Norway. Preparing for the Future Now*, OECD Reviews of Regulatory Reforms, Paris, OCDE.
- Olsen, J.P. (1988), "Administrative Reforms and Theories of Organization", en C. Campbell y B.G. Peters (eds.), *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- (1996), "Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?", en J.P. Olsen y B.G. Peters (eds.), *Lessons from Experience*, Oslo, Scandinavian University Press.
- (1998), "Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid (Control público en una era de confusión institucional)", *Nytt norsk tidsskrift*, vol. 5, núm. 1, pp. 7-20.
- Pollitt, C. (2002), "Ministries and Agencies: Performance Management or Poor Parenting?", artículo preparado para NOB 2002, Rotterdam, Erasmus University.
- (2003), "Ministries and Agencies: Steering, Meddling, Neglect and Dependence", artículo preparado para el taller de capacidad estatal en Hong Kong, del 5 al 6 de octubre.
- St. meld. no 22 (2001-2002), Et mindre og bedre statlig eierskap (Una mejorada y limitada propiedad estatal), White Paper, Oslo, Ministry of Trade and Industry.

St. meld. no 17 (2002-2003), Om statlige tilsyn (Acerca de las organizaciones reguladoras), White Paper, Oslo, Ministry of Labour and Government Administration.

Sætren, H. (1983), *Iverksetting av offentlig politikk. En studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960-1981 (Implementando políticas públicas. Un estudio sobre el traslado de instituciones gubernamentales fuera de Oslo, 1960-81)*, Oslo, Scandinavian University Press.