

LOS POLÍTICOS Y LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ERA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: EL CASO NORUEGO*

PER LÆGREID

INTRODUCCIÓN

LOS LÍDERES POLÍTICOS EJECUTIVOS EN MUCHOS PAÍSES, particularmente aquellos influidos por la Nueva Gestión Pública (NGP) y por las reformas orientadas en este sentido, parecen esforzarse por hacer frente a los desafíos de responsabilidad y disminución del control político en un moderno y fragmentado Estado de escasez (Dunleavy 1995, Weller, Bakvis y Rhodes 1997, M. Painter 2001). Aunque la NGP tiene muchos rostros y abraza distintos componentes reformadores, nosotros nos enfocamos principalmente en la autonomía gerencial (*autonomización*), uno de los problemas y dilemas más importantes que los ejecutivos políticos enfrentan para ejercer control en un Estado neoliberal. Por más de 15 años parece haber existido una fuerte moda de reformas de autonomía gerencial. De un lado, se ha asumido que la autonomía gerencial puede reforzar la actuación, la responsabilidad y el control político. De otro lado, la evidencia sistemática muestra en algunos de los beneficios prometidos infinidad de remiendos (Pollitt *et al.* 2001). La autonomía gerencial puede tomar muchas formas pero la idea principal es fortalecer el poder discrecional de los gerentes y brindar a los niveles subordinados, organizaciones y empresas paraestatales, más libertad de acción (Christensen y Lægreid 2001a, OCDE 1996). Esto trae consigo una transferencia de poder hacia los gerentes, un incremento de su responsabilidad directiva, una separación de funciones políti-

* Artículo presentado en el Centro Estudios Internacionales, México, D. F., el 14 de enero de 2004. Una versión preliminar se presentó en el Decimonoveno Congreso Mundial IPISA, celebrado del 29 de junio al 4 de julio de 2003, en Durban.

cas y administrativas y una transmisión descendente de autoridad en la jerarquía hacia organizaciones autónomas o empresas paraestatales.

Hay sin embargo una tensión en la NGP, entre la necesidad de una mayor discrecionalidad directiva y la necesidad de una mayor rendición de cuentas (Christensen y Lægreid 2002a). Dada una serie de problemas de legitimidad y eficiencia, interna y externamente, los líderes políticos en el espectro amplio de partidos han participado de una reestructuración estatal brindando una mayor autonomía a las organizaciones y empresas paraestatales y ahora intentan manejar los efectos e implicaciones de la desarticulación de un Estado central (Rhodes 1997). Han comprendido que los esquemas más orientados hacia un control político típico para las organizaciones autónomas pueden llevar, de hecho, a minar el control político y la rendición de cuentas. A menudo en la práctica tienen que asumir la responsabilidad política por eventos, políticas y crisis, aunque su capacidad para mantenerse informados sobre la influencia de las actividades de sus niveles e instituciones subordinadas pueda haber sido severamente restringida por las reformas modernas (Brunsson 1989).

De este modo nos enfocaremos en las limitaciones del papel del líder político ejecutivo en el nuevo "supermercado estatal" (Olsen 1988), que está emergiendo del movimiento de reformas administrativas de la NGP. De modo general, la habilidad de los políticos para controlar el proceso de información se podría haber debilitado; las premisas y los contrapesos de poder que dan forma a las decisiones públicas importantes, la implementación y la definición de las metas públicas, se podrían haber reducido. Un aspecto central de esto son los elementos estructurales y cognoscitivos de la toma de decisiones, el proceso de forma y fondo que describen Dahl y Lindblom (1953) en su distinción clásica entre el control social (político) y el cálculo racional. Idealmente los líderes ejecutivos deberían controlar el proceso de toma de decisiones y poseer una gran habilidad para realizar cálculos racionales, lo que les permitiría establecer metas claras e instrumentos, así como predecir los efectos de decisiones y alternativas, algo que resulta problemático en un desintegrado y fragmentado Estado moderno.

La teoría de la racionalidad limitada (Simon 1957) puede ayudarnos a comprender las restricciones de entendimiento, capacidad y autoridad en los procesos de toma de decisión (Olsen 1983). Estas limitaciones no son nuevas, pero probablemente el movimiento de la NGP las ha agudizado. Así la optimista y a menudo exagerada asunción de que determinados actores políticos tienen una completa visión interna y un poder total sobre las decisiones y los procesos de la política pública tiene que ser modificada (Boston *et al.* 1996, Christensen, Lægreid y Wise 2002). Subrayamos enton-

ces varios factores que restringen el modelo ideal de control político y que se basan en el cálculo racional bajo dicho control.

Un elemento para entender los procesos de reforma y sus efectos son las tradiciones culturales de un país, las reglas informales y los valores que sustentan éstas (Christensen y Lægreid 2001a, Selznick 1957). Tales tradiciones pueden contribuir a coartar el control político de líderes ejecutivos. Otro factor importante es el entorno: los ejecutivos políticos pueden ser vulnerables a presiones externas, técnicas o institucionales (Meyer y Rowan 1977), y su capacidad política también puede constreñirse según qué tan fácil o difícil pueda resultar que el entorno admita sus esfuerzos por moldear la conducta de sus niveles subordinados, instituciones y actores, o influir en otros importantes actores, públicos o privados, para la toma de decisiones y la implementación de las políticas públicas.

Las principales preguntas de investigación que expone este artículo son: ¿cuáles son las razones fundamentales por las que los líderes políticos ejecutivos están perdiendo el control político? ¿Cómo es que los líderes políticos sortean los desafíos y dilemas de la pérdida de control? ¿Podemos entender estos procesos de autonomía gerencial principalmente conectados a una reforma estructural e instrumental, o acaso los factores culturales y del entorno también desempeñan un papel que haya que tomar en cuenta? En otros términos, ¿la transformación del papel de los líderes ejecutivos políticos es el producto de una interacción compleja de cambios estructurales e instrumentales y factores culturales y medioambientales? Este debate se ilustra usando los resultados de un amplio estudio de las élites noruegas (Christensen y Lægreid 2002b).

Primeramente se describe una perspectiva transformadora sobre la reforma del sector público, retratando la reforma como una combinación de procesos instrumentales, constreñimientos culturales, mitos y símbolos externos que han implicado la traducción y modificación de los cambios administrativos. En segundo lugar, discutimos cómo podemos entender el control decreciente de los líderes políticos, desde una perspectiva transformadora y enfocándonos en las reformas de autonomía gerencial. En tercer lugar, tratamos de señalar lo que los políticos podrían hacer para recobrar control político y capacidad para la toma de decisiones. Finalmente, centrándonos en el caso de Noruega, ilustramos cómo el control político se ha perdido y cómo los políticos trataron de recuperarlo; para esto, tomamos las experiencias de los líderes políticos y administrativos, así como el análisis de casos particulares.

UNA PERSPECTIVA TRANSFORMADORA DE LAS REFORMAS DEL SECTOR PÚBLICO

La jerarquía y las negociaciones. Los aspectos instrumentales de reforma

De acuerdo con una visión instrumental, las organizaciones públicas cambian porque algunos actores tienen, relativamente, una fuerte influencia sobre las decisiones y su implementación, al mismo tiempo que cuentan con intenciones y metas inequívocas, medios claros y una visión interna que otorga perspicacia respecto de las posibles consecuencias de las distintas soluciones, satisfaciéndose así los requerimientos generales de las metas colectivas establecidas (March y Olsen 1983). Las reformas públicas son posibles y necesarias, y los líderes políticos actúan como importantes agentes suyos haciendo elecciones deliberadas en las reformas administrativas.

La versión dominante de esta perspectiva es la *jerárquica*, donde los ejecutivos son responsables del proceso de reforma y sus resultados. La toma de decisiones se caracteriza por un firme control de los actores involucrados y un inequívoco pensamiento organizativo acerca de los cambios estructurales realizados (Olsen 1992). El firme control de los actores de la reforma se asegura con la participación de los líderes en la misma o con la creación de mecanismos para controlar a los otros participantes, como una organización específicamente establecida para este propósito. Los líderes pueden incrementar su conocimiento y comprensión acerca de la estructura y los efectos de la reforma reclutando expertos y profesionales leales o preparando unidades orgánicas para documentar el modo en que la reforma es experimentada por su propia organización o por otras organizaciones públicas o privadas.

Cuando los procesos de reforma, jerárquicamente basados, tienen problemas, normalmente se debe a la heterogeneidad. Los líderes políticos y administrativos pueden tener diferentes opiniones sobre el mejor modo de continuar e implementar reformas, o puede haber turbulencia y discordancia entre los actores en el entorno. Esto modifica el control político y el cálculo racional. Los procesos reformadores se tornan difíciles de controlar y la ambigüedad en el pensamiento organizativo aumenta, lo que ocasiona que las buenas intenciones y los conflictos vayan más allá de los límites de los eventos actuales (March y Olsen 1976). Es decir, el proceso de reforma tiene lugar por debajo de tales condiciones y se caracteriza más por llamativos compromisos y procesos que por estructuras jerárquicas.

Las negociaciones en los procesos reformadores potencialmente refuerzan o impiden el control político. Los líderes pueden usar estos rasgos intencionalmente para ampliar su control político y legitimidad, pero también se puede producir la socialización y la agudización de los conflic-

tos (Schattschneider 1960). El dilema que enfrentan los líderes es que las decisiones que involucran a más participantes y que a menudo hacen el proceso reformador más legítimo, toman más tiempo y se basan parcialmente en compromisos, mientras que un proceso cerrado y autoritario, como ha pasado en Nueva Zelanda, produce soluciones menos ambiguas pero puede encontrarse con grandes problemas de legitimidad (Mosher 1967, Gregory 2001).

Las tradiciones culturales. La cuestión de la compatibilidad

Mirar las reformas del sector público a través de una lente cultural significa enfocarse más en la evolución que en “la revolución” y el plan conciente. A través de procesos dependientes de los esquemas establecidos de institucionalización en las organizaciones públicas, gradualmente se agregan normas y valores informales a los formales (Krasner 1988). Estos rasgos son los que le permiten tener a cada institución un “alma” o identidad única. Al entrar en una organización pública con fuertes rasgos institucionales, los nuevos miembros tienen que pasar por un proceso de socialización en el que no sólo deben aprender las normas formales de roles y tareas, sino también internalizar las normas y valores informales.

Los rasgos institucionales o culturales de las organizaciones públicas sirven para su estabilidad e integración a la vez que previenen el cambio súbito (March y Olsen 1989). Una de las funciones principales de los líderes en las organizaciones públicas institucionalizadas es la conservación y un desarrollo lento de las “necesidades históricas” (Brunsson y Olsen 1993). Sin embargo, también es su tarea tomar decisiones críticas acerca de la misión de la organización, la encarnación de sus propósitos, la contratación, el entrenamiento y la solución de los conflictos (Selznick 1957). El trabajo se vuelve particularmente desafiante cuando la turbulencia interior o exterior es tan fuerte que las crisis y las coyunturas críticas ocasionan que la institución pierda una trayectoria o un sendero institucional y se embarque en uno nuevo (Aberbach y Christensen 2001, Kingdon 1984).

Los rasgos culturales o institucionales de las organizaciones públicas pueden llevar más allá o impedir las reformas instrumentalmente planeadas y por consiguiente el control político. Cuando las reformas contienen normas y valores que son altamente incompatibles con las normas y valores culturales tradicionales de los sistemas político-administrativos de países específicos, se dificulta la toma de decisiones de la reforma o su implementación, o la modificación de sus elementos (Brunsson y Olsen 1993). Sin embargo, igualmente las reformas pueden encajar en las nor-

mas y tradiciones de las culturas existentes y por consiguiente constituir una base para mayores esfuerzos reformadores.

Mitos y símbolos en los procesos de reforma

La teoría de los mitos en las organizaciones parte de una premisa: que cada organización tiene dos tipos distintos de ambiente, el técnico y el institucional (Meyer y Rowan 1977). En contraste con el ambiente técnico relacionado con el intercambio de productos y servicios, el ambiente institucional es por naturaleza inmaterial, contiene varios mitos generalmente aceptados y refleja una necesidad de reglas simples y empíricas para actuar en un mundo crecientemente complejo. Estos mitos rápidamente se han extendido alrededor del mundo a través de la imitación, primero dentro de ciertos países y organizaciones y luego entre ellos, produciéndose de este modo un isomorfismo, una similitud estructural (DiMaggio y Powell 1983). Los mitos acerca de diferentes tipos de reforma, estructuras organizativas o profesiones a menudo son similares y representan una ideología prevaleciente, ya sea porque se les ha dado un sello de aprobación por organizaciones internacionales o por autoridades públicas nacionales, porque exhiben educación profesional y redes de relaciones y prácticas, o porque los actores comerciales, como las empresas consultoras, los venden como maneras de reducir la inseguridad.

Los mitos se ven principalmente como elementos "metaestructurales" que existen en la superficie de las organizaciones, en un aparador. Es decir que el manejo diario de la organización continúa siendo administrado por la vieja estructura, mientras que los efectos de la nueva estructura son principalmente simbólicos más que instrumentales, y sirven como un elemento demostrativo de las ambiciones de una organización por modernizarse. Se cree que la existencia de mitos aumenta la legitimidad de la organización, porque los líderes de la organización, en alguna magnitud, pueden sustituir mitos y buenas intenciones por acciones concretas. Esto ha sido etiquetado como un "doble discurso" o "hipocresía" (Brunsson 1989). Los líderes pueden equilibrar mitos y realidad atendiendo a las modas organizativas, desarrollando la imagen de la organización, usando un lenguaje relacionado con esos valores, enfatizando las buenas intenciones y manteniendo lejos la moda del "sistema productivo".

Los mitos pueden incrementar o impedir el control político. Pueden representar una presión determinante para impulsar las reformas, enfatizando la inevitabilidad de la globalización, la desregulación o la eficiencia y la inexistencia de alternativas reformadoras (Self 2000). Las reformas

que son compatibles con las normas hegemónicas y las ideas en el entorno tienden a ser seleccionadas, mientras aquellas que no son compatibles se rechazarán. Sin embargo, si los actores rechazan las normas subyacentes y los valores contenidos en los mitos, se vuelve difícil proseguir e implementar reformas (Christensen y Lægreid 2003a). Es más, si se traducen los símbolos de los mitos a la realidad y la acción, los actores invariablemente los considerarán de una manera más crítica y en algunos casos pueden intentar promover mitos contrarios en un esfuerzo por obstruir las reformas.

Características transformadoras. La interacción dinámica de la estructura, la cultura y los mitos

La perspectiva transformadora procede de la noción de que el cambio, los procesos reformadores y sus efectos están basados en múltiples y entrelazadas tendencias (Christensen y Lægreid 2001a). Los intentos instrumentales por seguir adelante y conseguir las reformas instrumentales y los efectos deseados no sólo dependen de los rasgos políticos, como los factores constitucionales, la estructura de relaciones entre los distintos poderes, la estructura interna del servicio civil o los potenciales problemas cognitivos por enfrentar, sino también de las trayectorias culturales y los mitos. Esta compleja mezcla puede trabajar en algunos momentos en la misma dirección, conectando metas, medios y resultados de una manera fácil, o hacer exactamente lo contrario, conducir hacia la obstrucción total de las reformas promovidas. La mayor parte del tiempo, sin embargo, las reformas y sus efectos parecen caracterizarse por interacciones complejas entre política, cultura y ambiente, que terminan en la transformación híbrida de estructuras y cultura.

La perspectiva transformadora afirma que la reforma no es un proceso simple y directo de difusión o imitación; en cambio, sostiene que las reformas a menudo son traducidas, revisadas y adaptadas. Esta perspectiva ofrece una posición intermedia, donde los líderes políticos tienen una cierta discrecionalidad para considerar sus propias opciones y estrategias, mientras sus posibilidades de maniobra son restringidas por constreñimientos del entorno y por estructuras y tradiciones administrativas nacionales; y mientras sus actitudes y acciones se forman y moldean en relaciones internacionales. De este modo los problemas y soluciones se revisan, modifican y revelan dentro de un complejo proceso de cambio institucional. Este fenómeno de "traducción" agrega complejidad y realismo a la comprensión de las reformas administrativas (Christensen y Lægreid 2001a).

EL CONTROL DECRECIENTE DE LÍDERES POLÍTICOS EJECUTIVOS

Los efectos que minan la autonomía gerencial

Aunque los líderes políticos se involucran en el proceso de reforma porque lo consideran instrumentalmente importante, su participación va disminuyendo debido a problemas de capacidad y atención (Lægreid y Roness 1999). Los líderes comprenden que tienen que presentarse a sí mismos a través de un programa de reforma, pero también que las reformas tienen pocas posibilidades de ganar elecciones (March y Olsen 1983). Por esta razón a menudo desintegran los grandes y comprensivos procesos de reforma y buscan en cambio iniciativas más específicas, más sectoriales y orientadas a temas sustanciales. Su papel sin embargo se ha vuelto más reactivo, uno *ad hoc* a la contingencia del momento (Christensen y Lægreid 2002b, Gormley 1989). Ya que el proceso de reforma se caracteriza hoy más que nunca por negociaciones entre los líderes administrativos, de organizaciones y de empresas paraestatales, con una interferencia ocasional de líderes políticos ejecutivos, crece un enfoque diplomático para el rol de los líderes políticos, que implica necesariamente más cercanía, atención y recursos para ocuparse de redes más complejas y con actores externos (Rhodes y Weller 2001); sin embargo, el fuerte compromiso de los líderes políticos es a menudo una condición previa para llevar a cabo reformas radicales.

El pensamiento organizativo acerca de los procesos modernos de reforma es con frecuencia ambiguo, algo que parece paradójico pues las organizaciones públicas reúnen cada vez más información sobre los efectos de las reformas. El pensamiento de la reforma se caracteriza por un cierto juego de ideas, a menudo inspirado por la NGP, en el que pocas veces es clara la prioridad que tienen distintos fines y consideraciones, o la conexión entre ideas, fines, medios y efectos (Christensen, Lægreid y Wise 2002). Desde un punto de vista instrumental, el pensamiento sobre las reformas puede ser más bien resultado de, por lo menos, dos factores opuestos. Uno es el esfuerzo estratégico por reunir apoyos para resolver varios problemas al mismo tiempo, manejando símbolos reformadores flexibles. El otro es un problema de atención y capacidad que produce ambigüedad en el pensamiento organizativo y propuestas de baja calidad.

El componente de la reforma que potencialmente mina más el control político y la rendición de cuentas es la "autonomización", la autonomía gerencial (Christensen y Lægreid 2001b) que refleja un aumento vertical en la especialización interorganizativa. Un rasgo de esta tendencia es la creciente autonomía de organizaciones, particularmente reguladoras (Pollitt 2003a). Otro es el establecimiento o reorganización de compañías

paraestatales, formalmente mucho más independientes y cada vez más enfocadas en consideraciones comerciales (Christensen y Lægreid 2003b).

¿Por qué la autonomía gerencial podría minar el control político y la capacidad de la política pública? Una razón es que esta clase de reorganización lleva, literalmente, a los cuerpos subordinados más allá de los líderes políticos. El argumento principal es que políticos ejercen control de una mejor manera si se concentran en la dirección estratégica y se apartan de los detalles, pero en la realidad esto puede producir un efecto opuesto (Christensen y Lægreid 2003a). Las organizaciones formalmente han ganado una mayor discrecionalidad, lo que hace más difícil su control, aunque en parte esto haya sido una respuesta a la necesidad de mayor autonomía para su desarrollo profesional. Y la capacidad de las políticas públicas que integran las compañías paraestatales disminuye porque algunas palancas de control se han debilitado formalmente. Se les ha dado formalmente a directores y consejos de administración de las compañías más autoridad, y el potencial control político superior se ha definido de una manera más estrecha y débil, porque las consideraciones sociales y la orientación sectorial se han relegado a favor de consideraciones comerciales predominantes (Gregory 2001). Los aspectos no comerciales tienen que ser reconvenidos mediante contratos especiales, los cuales se vuelven vulnerables cuando las organizaciones públicas enfrentan reducciones.

El debilitamiento del control político, provocado por la autonomía gerencial, se ha agravado por los efectos de un aumento en la especialización horizontal. Siguiendo el principio de "organizaciones especializadas" (organizaciones con un solo propósito), usado extensivamente en Nueva Zelanda (Boston *et al.* 1996), muchos países han dividido sus estructuras formales en distintos roles y funciones no sobrepuestos. Con el argumento de lograr una creciente eficiencia y un control político claro, los roles funcionales distinguen entre dueño, administrador, regulador, director, comprador y proveedor. En la realidad este tipo de reorganización parece haber creado fragmentación y confusión (Olsen 1998), al ponerse un gran empeño en coordinar roles y funciones. Estos esfuerzos están aumentando los problemas de capacidad de los líderes políticos porque más consideraciones por equilibrar tienen que hacer subir el nivel político, sólo para ser empujadas de nuevo hacia abajo y aumentar la influencia de los líderes administrativos.

Las implicaciones culturales de un nuevo rol para los ejecutivos políticos

El rol tradicional del ejecutivo político es complejo y no particularmente consistente. A menudo los políticos son participantes parciales, sólo de vez

en cuando llevan más allá ciertas ideas y metas en las distintas áreas de una política pública. Les gusta agregar reglas y regulaciones al enfrentar problemas, crisis y escándalos, al mismo tiempo que hablan sobre eficiencia y desregulación (Aberbach y Rockman 2000). Prefieren resolver problemas a corto plazo y evitar obligaciones a largo plazo. Les gusta negociar, ser moderadores y anotarse puntos políticos mediante casos simbólicos y particulares. Son normalmente más reactivos e intuitivos que emprendedores y planeadores estratégicos (Christensen y Lægreid 2002b). En suma, gustan naturalmente de ser/estar en el fragor político.

Sin embargo, el pensamiento que está detrás de las reformas de la NGP articula un rol político un tanto distinto para este líder ejecutivo (Boston *et al.* 1996): según la NGP, los políticos deben pensar en una perspectiva a largo plazo, intentar evitar la intervención a corto plazo y las cambiantes metas y prioridades; debe existir una distinción clara entre política y administración; y los políticos deben establecer metas y prioridades, mientras los burócratas, en un estilo directivo, deben escoger la política instrumental e implementarla, manteniendo a los políticos a distancia. En suma, los ejecutivos políticos deben comprometerse en una conducción estructural y apartarse del fragor político. En general, el nuevo rol parece ser bastante incompatible con el viejo, por lo que la pregunta crucial es cómo están reaccionando los políticos con respecto a este rol. La mayoría de los ejecutivos políticos discursivamente parecen pagar el precio de este nuevo modelo, pero en la realidad se han adaptado a pocos elementos de él (Dunn 1997), y en la práctica parece ser incompatible.

¿Cuáles son los efectos de la incompatibilidad del rol en las reformas que lo ocupan? Uno parece ser la inseguridad que los políticos sienten al enfrentar estas nuevas situaciones, lo que produce un fortalecimiento en la influencia de otros actores. Esto se ve claramente en la discusión acerca de cómo controlar las compañías paraestatales (Spicer y Powell 1996); en lugar de recurrir a un continuo y firme diálogo (formal e informal), de la clase que se esperaba de un nuevo régimen de control, los ejecutivos políticos tienden a retirarse y controlar (auditar) una vez al año (Zuna 2001). Entonces la incompatibilidad y la confusión cultural agravan los efectos de la delegación estructural. El amplio conjunto de consideraciones políticas tradicionales está llegando gradualmente a ser visto como impropio y la estrecha norma cultural enfocada en los factores comerciales está empezando a prevalecer. Así, la propia cultura está cambiando y puede llegar a un punto donde se considere apropiado en los políticos apartarse, no constituir una interferencia política en casos y temas que anteriormente eran parte de sus actividades normales, tanto de ministros como de miembros del parlamento.

*Contextualización y descontextualización.
Los cambiantes mitos de la reforma*

Aunque los ejecutivos políticos pueden usar los mitos de la reforma para reforzar su legitimidad, a menudo experimentan que estos símbolos están trabajando principalmente en su contra, causándoles la pérdida del control. Desde una perspectiva determinista, tienen que adaptarse a los mitos generados por el ambiente, les guste o no (Olsen 1992). Desde este punto de vista, se da por sentado que ciertos tipos de reforma, como aquellas inspiradas por la NGP, son apropiadas y deben escogerse. Esto se aplica a las reformas que involucran la autonomía gerencial.

La fuerte presión normativa del ambiente a favor de ciertas reformas puede originarse en las organizaciones internacionales, particularmente en la OCDE, la UE, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio. La OCDE parece ser el principal promotor de la reforma y ha impulsado fuertemente una agenda de NGP, incluyendo la autonomía gerencial (Lerdell y Sahlin-Andersson 1997, Sahlin-Andersson 2001). Esto se refleja en dos de los documentos emitidos a los países miembros y en las recomendaciones hechas por representantes de la OCDE durante sus visitas a varios de éstos (Marcussen 2002). La OCDE tiene su propio programa de reformas reguladoras y estudios sobre políticas reguladoras en los países miembros. Su eslogan es “del intervencionismo a la gobernanza reguladora” (OCDE 2002). Un concepto típico en los argumentos de la OCDE es la “descontextualización” (Røvik 1996), o sea que el nuevo concepto de reforma es lo mejor para el sector público en todos los países miembros, independientemente de las normas culturales; sin embargo, estas recomendaciones generalmente son bastante efímeras y pronto se ofrecen alternativas a los conceptos de reforma.

Mientras las ideas que emanan de la OCDE han dominado el ambiente institucional para la reforma, tanto en los países miembros como en un contexto más amplio, la UE por su parte ha influido en el ambiente técnico. Como una organización supranacional, la UE no tiene definida claramente su política administrativa, sin embargo, durante los últimos años ha empezado a enfocarse fuertemente en estos temas, como es evidente en su documento sobre gobernanza europea (2001) y en el plan de acción de la Comisión para una mejor regulación (2002). La UE está empujando una agenda de autonomía gerencial a través del mercado interno y *las cuatro libertades*, con directrices más específicas para organizar el sector público; por ejemplo, en el sector de comunicaciones, mediante una estructuración institucional que controla la implementación de las políticas de la UE (Jacobsson, Lægreid y Pedersen 2003).

En el ámbito nacional, el incremento de la autonomía y la delegación estructural parece haber sido llevado más allá, principalmente, por una combinación de contextualización y descontextualización. Los partidarios nacionales de la reforma han argumentado que estos conceptos, como parte de la NGP, son tan dominantes en todo el mundo, como una respuesta a los urgentes problemas en el sector público, que no hay razón para no llevarlos a la práctica nacionalmente (Røvik 1996). Al mismo tiempo muchos han señalado que aumentar la autonomía es particularmente conveniente para resolver los problemas nacionales en el sector público. Esta estrategia combinada parece haber sido llevada más allá en muchos países por una coalición ganadora de líderes tanto del sector privado como del público: ciertos líderes administrativos, en especial aquellos educados en disciplinas económicas, y un grupo de líderes políticos con inclinaciones conservadoras y neoliberales, a menudo y renuientemente fueron apoyados por partidos socialdemócratas (Gregory 2001). Los rasgos simbólicos de sus argumentos han sido evidentes tanto en sus promesas exageradas respecto de los beneficios de escoger una agenda basada en la autonomía gerencial, como en su inflada retórica sustentada en la economía neoinstitucional.

La dinámica transformadora de la autonomía gerencial

El control político decreciente de líderes políticos ejecutivos, debido a la creciente autonomía gerencial, parece ser el resultado de una compleja combinación de factores estructurales, culturales y simbólicos. En muchos países una coalición dominante de actores públicos y privados está impulsando una agenda que debilita fuertemente al ejecutivo. No obstante, raramente abogan abiertamente por el desmantelamiento estatal y la disminución del rol político central. A menudo sus argumentos contienen elementos culturales y simbólicos que los distinguen entre la vieja cultura y la nueva cultura, con términos que invitan a pensar en las nuevas condiciones del sector público y el control político en particular (OCDE 1995, Olsen 1997). En otros términos, ven con buenos ojos que una nueva cultura directiva y corporativa esté surgiendo. Con los símbolos de la reforma, incluyendo una mayor autonomía, prometen que todo mejorará a través de la NGP, si los políticos ejecutivos o centrales limitan su papel a establecer metas y prioridades, se limitan a dirigir y se abstienen de interferir en materias y casos de política individuales. Con esta retórica piensan que se ganaría capacidad para consagrarse a las cosas importantes, como la planificación a largo plazo y el desarrollo de las políticas públicas, se volverían más eficientes y tendrían recursos adicionales para cumplir con las metas

colectivas (Boston *et al.* 1996). La presión normativa que está detrás de estos argumentos también se fortalece por conceptos empresariales nacionales e internacionales que simultáneamente conectan y desconectan la autonomía gerencial del contexto local y nacional.

LOS MEDIOS POTENCIALES PARA RECOBRAR EL CONTROL POLÍTICO

La estrategia más obvia para que los ejecutivos políticos recobren capacidad política y control simplemente es una reorganización. Esto depende principalmente de dos condiciones: debe haber una coalición victoriosa a favor de recobrar el control, y los efectos negativos de la autonomía gerencial deben ser tan obvios que haya mucho que perder políticamente si no se hace nada al respecto. Los últimos desarrollos en Nueva Zelanda muestran varias maneras en que la influencia política puede recobrase (Gregory 2002): el centro político-administrativo puede fortalecerse de nuevo empleando a más personas para realizar las funciones de control; el control de organizaciones y compañías del Estado puede fortalecerse; los contratos pueden prepararse para delinear claramente la responsabilidad de los líderes subordinados; y pueden lanzarse programas y proyectos para fortalecer la coordinación en una estructura gubernamental fragmentada. En algunos de los países donde las reformas de la NGP fueron más radicales, como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá, se han establecido durante los últimos años programas para unir al gobierno y recobrar el poder de coordinación (Bakvis 2002, Gregory 2002, Richards y Smith 2002).

Otra estrategia a la cual recurren los ejecutivos políticos para recobrar el control y reafirmarse consiste en usar más activamente los existentes y ya reformados instrumentos de control. Para esto, el aparato alrededor del liderazgo político necesita fortalecerse estableciendo más puestos para consejeros políticos o reclutando expertos capaces de ocuparse de las nuevas funciones de control que son el resultado de una gerencia por contrato y un presupuesto basado en la actuación. De esta manera el ejecutivo puede formalmente, y de modo más consistente, guiar y controlar a sus líderes subordinados y a las distintas unidades en sus acciones. Usar su poder para despedir a directores y equipos también es otra opción. La ventaja de esta estrategia es la de recobrar influencia con una actitud proactiva, intentando disminuir el vacío de poder que se generó cuando les fue retirada su fuerte capacidad de control y los parlamentos se apoderaron de este vacío. La desventaja es que la situación constituye una navaja de dos filos: cuando intentan controlar, son culpados por el parlamento de ser demasiado activos según la nueva estructura formal de delegación; cuando se abstie-

nen de ejercer control, son acusados de ser demasiado pasivos porque se necesita ejecutar acciones. El peligro es que los políticos intentarán negar la culpa pero no el crédito, mientras la administración aceptará el crédito pero no la culpa. Estos intentos de los políticos por ganar siempre, haciendo que el crédito fluya hacia arriba y la culpa hacia abajo, propicia conflictos, situaciones de bloqueo y finalmente una culpa compartida (Hood 2002).

Una interpretación cultural de las reformas apuntará a que el desempeño de cualquier rol siempre supone un cierto grado de discrecionalidad y subjetividad. Además de los cambios hechos en su papel formal, los líderes políticos necesitan emitir señales sobre cómo interpretar los nuevos marcos de referencia, y los líderes subordinados tienen que hacer sus propios juicios sobre cómo usar su nuevo poder discrecional. Esto crea una zona nebulosa entre política, administración y actividades comerciales en el gobierno. Si existen fuertes relaciones de confianza, así como normas y valores comunes bien desarrollados entre los diferentes grupos, éste no es un gran desafío; pero si hay un alto grado de desconfianza y las creencias de los políticos, administradores y líderes de cuerpos comerciales compiten entre sí, los conflictos y tensiones dentro del aparato político-administrativo pueden prevalecer.

Éste puede ser el contexto para entender por qué los ejecutivos políticos en ciertas ocasiones tratan de culpar a los líderes subordinados de los problemas, crisis y escándalos, y por qué los gerentes responden con estrategias que eluden su responsabilidad. Tales situaciones son más probables si los temas no se encuentran claramente especificados en contratos o en arreglos de servicio con gerentes y organizaciones (Gregory 1998, Hood 2002). Para reafirmar su control político, culpando a otros por los efectos de la autonomía gerencial, los políticos pueden adoptar varias estrategias. Una es estipular reglas que los libren de ser involucrados en ciertos asuntos, pero que también sirvan para acusar a los ejecutivos subordinados en caso de que éstos las rompan. Otra estrategia es acusar a los ejecutivos subordinados de usar su propia discrecionalidad respecto de cuestiones y políticas que serían, obviamente, manejadas más apropiadamente por los políticos. Esto puede pasar cuando hay una clara ambigüedad en la jurisdicción, pero también puede verse como algo profundamente arraigado en la sensibilidad política para con los líderes subordinados. La sensibilidad política por parte de los líderes subordinados generalmente ha menguado bajo la NGP, porque la relación entre los actores políticos, administrativos y comerciales se ha formalizado y se ha basado en la desconfianza, en lugar de en la confianza mutua que era un rasgo inherente al viejo sistema informal (Christensen y Lægreid 2001a). Cuando se proyecta a los líderes subordinados más en el papel de "turistas", pueden tener problemas con su ética pública, mostrarse menos atentos a las señales

políticas y menos interesados en hacer quedar bien a los políticos ejecutivos en situaciones de crisis (Dunn 1997).

Otra manera para los líderes políticos ejecutivos de intentar recobrar algún control es proponer nuevos programas para la reforma. El mejor modo de librarse de una reforma es lanzar otra reforma. Las reformas siempre parecen mejor *ex ante* que *ex post* (Brunsson y Olsen 1993). Así se ha vuelto mucho más típico y frecuente en estos programas “un alto contenido simbólico”, una cuestión importante para desarrollar significados e interpretar la experiencia (Lægreid y Roness 1999). Así, una tarea importante para los líderes políticos es lanzar las ideas de la reforma, formular visiones del sector público y hablar sobre lo que constituye preguntas pertinentes y soluciones apropiadas. En este sentido las reformas pueden considerarse formadoras de opinión ya que se arraigan más en un mundo de ideas que en la práctica (Brunsson y Olsen 1993). Otro rasgo común de estas reformas es que tienden a enfocarse en la eficiencia; con respeto a esto existe mucha continuidad entre los programas (Christensen y Lægreid 2003a). La orientación hacia la eficiencia es una reflexión del *Zeitgeist*, que sugiere que en el pensamiento de los líderes políticos la posibilidad de ganar se maximiza evocando sus símbolos. Es más, hablar sobre eficiencia ayuda a desviar la atención de los problemas de influyentismo y rendición de cuentas.

Una opción de los líderes políticos para recobrar el control político es poner más esfuerzo en los procesos que en la planificación sustantiva de reformas. Enfocándose en los elementos sustantivos se tiende a transferir un número creciente de tareas de control a los políticos. Pero debido a su limitada capacidad, el control puede ser más formal que real. Un enfoque procesal más fuerte incluye crecientes áreas de toma de decisión, el establecimiento de reglas de acceso a personas, problemas y soluciones, y el diseño de las formas en que la atención debe ser organizada y las decisiones deben ser tomadas (Lægreid y Roness 1999). La planeación procesal significa controlar ciertas premisas para las decisiones futuras, más que controlar las decisiones. La implicación de esto es que los líderes políticos deben prestar atención tanto a su rol de organizadores como a su papel sustantivo en el diseño de las políticas públicas (Lægreid y Olsen 1986).

Otra estrategia fructífera para los políticos, a quienes falta tiempo y capacidad de atención, es ejercer el control por medio de una intervención aleatoria (Hood 1998; Lægreid y Roness 1999). Es importante distinguir entre el compromiso político en *cualquier* tema y el compromiso político en *todos* los temas. En la práctica, una capacidad y atención limitada significa que aquéllos sólo pueden involucrarse en un número limitado de temas. Un elemento aleatorio intencional o un elemento deliberadamente impredecible que indique cuándo y cómo los políticos intervienen, vigilan y con-

trolan el proceso de la reforma puede compensar la falta de capacidad y atención, y puede darles mayor influencia sobre el proceso de la política pública. Construir un elemento de aleatoriedad dentro del proceso de reforma puede ser un rasgo del diseño organizativo que brinde a los participantes un mayor déficit de atención y una oportunidad para aumentar su control sobre dicho proceso. La planeación procesal que provee las oportunidades fortuitas, como una parte significativa del proceso de la reforma administrativa, puede ser especialmente pertinente cuando la ambigüedad, las preferencias problemáticas y un entendimiento incierto caracterizan los procesos reformadores. Así la institucionalización de un control aleatorio que una un elemento de cambio con el ejercicio de una autoridad vigilante podría ser una herramienta eficiente de gobernabilidad política.

LOS PROBLEMAS Y ACCIONES RELACIONADOS CON LA PÉRDIDA DE CONTROL: EL CASO DE NORUEGA

Noruega se ha visto tradicionalmente como un reformador renuente (Olsen 1996), principalmente porque las condiciones para las reformas radicales no han sido favorables (Christensen y Lægreid 2001a). Ha tenido una posición minoritaria en el gobierno por 30 años, con una turbulencia parlamentaria en aumento, algo que no lleva más allá ninguna reforma. Noruega también ha tenido una tradición de reformas sectoriales, pero ningún cuerpo central en el gobierno tiene la capacidad para apoyar una reforma extensa. Las condiciones culturales no han sido favorables debido a una fuerte tradición estatista que enfatiza la igualdad y el control político más que la eficiencia, justamente una de las apuestas centrales en las reformas de la NGP (Christensen 2003). Además las presiones del entorno para reformar han sido bastante débiles, dada la sólida situación económica habida durante un gran periodo de tiempo.

En los años recientes algunas de estas condiciones han cambiado, aunque no tanto para hacer de Noruega un reformador muy ávido. Los gobiernos han estado más inclinados hacia el centro y la derecha, lo que ha creado una mayor voluntad política para reformar. Éste es el caso particular del gobierno actual, que es un gabinete de centro-derecha dominado por el Partido Conservador.¹ Algunos cambios culturales están ocurrien-

¹ Nota de los coordinadores del número: al momento de realizar las últimas revisiones a este artículo, el grupo dominante en el gobierno noruego había cambiado. Sin embargo, para mantener la coherencia general del texto, aquí se conservan las afirmaciones y datos incluidos por el autor cuando nos lo entregó, corregido tras su dictaminación.

do; las organizaciones y las empresas paraestatales se muestran mucho más ávidas de impulsar una mayor autonomía gerencial. Finalmente, las presiones del entorno también han aumentado, por ejemplo la UE vía el tratado de EEA que Noruega firmó (Jacobsson, Læg Reid y Pedersen 2003).

Esto explica por qué Noruega tiene todavía un sistema mixto, entre una vieja gerencia pública y una nueva, aunque ahora se vaya inclinando hacia la segunda. Los elementos estructurales de las reformas noruegas parecerían llevar más allá la disminución en el control político; el más importante de dichos elementos es la autonomía gerencial de organizaciones y empresas paraestatales, de la que los ejecutivos generalmente piensan que mina el control político (Christensen y Læg Reid 2002b). Como podría esperarse, los ministros son los más renuentes a aceptar esto, mientras los líderes de organizaciones y empresas tienen la opinión más positiva. Agregado a esto, existe un uso creciente de sistemas de control, planificación e incentivos bajo la NPG en Noruega, algo que parece haber incrementado la influencia de líderes administrativos desde que los líderes políticos fueron apartados de estos sistemas. Un ejemplo típico es la "gerencia por objetivos y resultados" (GOR) que se emplea en la planeación de actividades, en presupuestos basados en el desempeño y en sistemas de pago por rendimientos.

Las reacciones culturales de los líderes, hacia las reformas en general y específicamente hacia el aumento de la autonomía gerencial, varían. Los ejecutivos políticos generalmente parecen tener problemas en cuanto a cumplir un nuevo rol que ellos consideran pasivo. Su rol tradicional se describe como reactivo y *ad hoc*, esto es, que no atiende a planeaciones de largo plazo, prioridades, planeaciones estratégicas, incentivos ni sistemas del control. Esto hace las reformas modernas culturalmente incompatibles. Los líderes administrativos son modernistas moderados, porque entienden el dilema de los políticos al mismo tiempo que ven los aspectos positivos de la NPG y la autonomía gerencial (Christensen y Læg Reid 1998). Los CEO² de las empresas paraestatales son modernistas más típicos, pues impulsan y llevan más allá los efectos de la autonomía gerencial.

Los líderes tienen una actitud ambivalente a la hora de reformar mitos y símbolos. Por un lado, los símbolos son usados intencionalmente por algunos ejecutivos políticos para ganar apoyo en reformas extensas, como es el caso de la autonomía gerencial, donde se buscaba particularmente el respaldo del parlamento, los medios de comunicación y los ciudadanos. Por otro lado, también los símbolos de la reforma pueden volverse una base sustitutiva de la reforma instrumental y llevar a un cinismo creciente. Muchos ejecutivos, tanto políticos como administrativos, se sienten intran-

² De *chief executive officer*. Líder de corporaciones empresariales.

quilos porque las reformas están volviéndose más símbolo que acción, lo que hace difícil su implementación (Christensen y Lægreid 2003a) y puede debilitar su legitimidad.

En la práctica, como resultado de una mayor autonomía para las organizaciones administrativas y las compañías paraestatales, el control político disminuye y los problemas en la rendición de cuentas aumentan. Es una especie de mayor control sobre un menor control. La lectura principal es que la delegación estructural significa un debilitamiento de la autoridad política y de la capacidad para ejercer control, y una menor atención a las consideraciones políticas en las empresas paraestatales. El aumento en la autonomía administrativa implica una mayor discrecionalidad de organizaciones y líderes administrativos por la baja interferencia política en su funcionamiento diario. Se les ha asignado a gerentes y funcionarios ejecutivos más recursos, tareas y responsabilidades, lo que representa una menor legitimidad en la rendición de cuentas y en el control político.

El actual gobierno de Noruega generalmente se encuentra más interesado por impulsar las reformas ampliando los efectos de la autonomía gerencial que tratando de modificar sus efectos. Ejemplo de esto es un programa de reforma llamado "De las palabras a acción", pleno de ideología y símbolos relacionados con la eficiencia, los mercados y la competencia, pero también con la desconcentración, la descentralización, la contratación y la consultoría externa, mayor autonomía para las agencias reguladoras e igualmente una mayor división horizontal que busca evitar la superposición de funciones. Esto no significa que el gobierno preste un fuerte apoyo a la delegación estructural o que esté del todo feliz con sus efectos; al contrario, constantemente se ve confrontado por los dilemas y problemas creados por las reformas, los cuales lo han llevado a comprometerse en varios tipos de acción compensatoria, dada una mayor presión externa. En varios casos recientes los ministros han tomado las riendas para evitar que los culpen políticamente, y en específico han propuesto (o amenazado con) introducir reglas más estrictas para los cuerpos subordinados, tratando de obtener un mandato más claro para intervenir (Neby 2003). Reorganizaciones más formales están siendo consideradas. Ahora nosotros discutiremos una de las políticas más polémicas presentadas al respeto, la política de salud o más específicamente la política hospitalaria.

La reforma hospitalaria noruega, que tuvo efecto en enero de 2002, es una buena ilustración del dilema autonomía / control (Lægreid, Opedal y Stigen 2003). Como otras reformas en distintas áreas de la administración pública, la de salud es híbrida: combina descentralización, centralización y aspectos comerciales de rentabilidad, algo que la hizo más atractiva frente a varios grupos de interés. La propiedad de hospitales se transfirió de los

condados al gobierno central, y los hospitales cambiaron su formato organizativo, de unidades administrativas públicas a empresas subsidiarias de salud. El nuevo modelo de organización hospitalaria considera el Ministerio de Salud como dueño de los hospitales, a través de un departamento propietario, la nueva sede de la responsabilidad administrativa. Bajo el ministerio se han establecido cinco empresas de salud regionales con equipos de trabajo profesionalizados y separados; éstas, a su vez, han organizado aproximadamente 250 instituciones en 39 empresas de salud locales. Las cinco empresas regionales de salud son entidades legales separadas y no partes integrantes de la administración gubernamental central. Las leyes y regulaciones fundamentales en materia de salud, los objetivos de la política y los marcos de actuación establecidos, sin embargo, son determinados por el gobierno central y forman la base de dirección para las empresas. La organización de las empresas estipula la manera en que el dueño ejerce el control. Esto sólo puede ocurrir a través del contrato de asociación o a través de decisiones tomadas en reuniones del consejo de administración. Ello implica la salvaguarda de las empresas del control detallado por parte del dueño y permite darles a éstas responsabilidad genuina en sus propias acciones. El ministerio ha intentado separar el diálogo directivo formal (fijar líneas de actuación) de otros terrenos informales de discusión (el diálogo personal y de equipos), pero esto ha demostrado ser difícil en la práctica (Lagreid, Opedal y Stigen 2003).

Esta reforma se inspira en la NGP y se enfoca en la búsqueda de hospitales eficientes merced a la introducción de un modelo comercial y un marco directivo como el dispositivo básico de control político-democrático. Se ha presentado como un paso adelante que hará que el control político en los hospitales sea mejor y más transparente, que se supere la situación global de la salud y que existan listas de espera más cortas, sin olvidar mencionar hospitales más eficaces. Si miramos de cerca la nueva organización formal de los hospitales, encontraremos una pregunta abierta: ¿el control de los políticos sobre los hospitales se debilitará o se fortalecerá? Aunque muchos rasgos parezcan indicar un control político minado, otro muestra que la existente zona nebulosa de autoridad, entre los ejecutivos políticos centrales y las empresas de salud regionales, no se ha despejado con la reorganización y la nueva ley. Esto ha producido un forcejeo entre los políticos por cubrir esta pérdida de control. Por un lado, el cambio en la forma en que se afilian los hospitales a los cuerpos de administración públicos y a las empresas de salud les concede formalmente mucha autonomía. Por otro lado, el ministerio intentará controlar su autonomía estipulando en un detallado documento de dirección que se mantenga alejadas a las empresas de salud del registro de los traslados financieros anuales del gobierno. Aquí existe un equilibrio

inestable entre el control político y la autonomía de las empresas, y esto ha producido varios casos polémicos que nos gustaría referir más adelante. En ellos se muestra las diferentes reacciones de los líderes ejecutivos para recobrar el control político.

En 2002 una infección afectó a un gran número de pacientes en 14 hospitales. La fuente de la infección fue una gasa bucal. Entre 140 y 180 pacientes fueron afectados y, de éstos, 12 o 15 murieron. Esta crisis provocó un escándalo público y fue tema obligado en los medios de comunicación por varias semanas. Pronto fue obvio que el caso no podría tratarse a través de los canales formales de dirección y control: era necesaria una vigilancia e instrucción jerárquica más alta, así como una comunicación más informal y dinámica entre el ministerio, las autoridades centrales y las empresas de salud. Debido a la publicidad y a las fuertes presiones sobre la dirección política del Ministerio de Salud, fue necesario interferir políticamente para garantizar un manejo transparente ante la ciudadanía y el parlamento. El ministerio estableció una comisión *ad hoc* para hacerse cargo del caso y enviar un informe especial al parlamento, en una clara tensión entre las acciones autónomas de las empresas de salud y el control político central con su minuciosa vigilancia. Este caso también ilustra la ambivalencia en la posición del gobierno, dueño y regulador. En crisis como ésta se necesita deslindar responsabilidades; el ministro y los líderes políticos deben rendir cuentas, como las empresas de salud autónomas deben justificar sus acciones, dado su nivel de discrecionalidad.

Una estrategia que las empresas de salud utilizan para aumentar su eficiencia y reducir sus gastos es cerrar definitivamente determinados servicios locales y concentrarse en áreas centrales, algo que ha sido mucho más fácil después de que la reforma impulsó una mayor atención en los aspectos comerciales. Esto ha producido resistencias locales y un mayor cabildéo que intenta aumentar el control ministerial sobre de las empresas de salud. Varias medidas ilustran esta dinámica. Una es la iniciativa que han tomado las empresas de salud para cerrar y centralizar las guarderías en los distintos distritos y en la propia capital. Esto ha producido una campaña a través de los partidos, donde las mujeres miembros del parlamento previenen acerca del cierre de los servicios de maternidad. El hecho de que los miembros del parlamento operaran una especie de antecámara contra las empresas de salud representa una paradoja, ya que la democracia parlamentaria había concedido una mayor autonomía a las organizaciones públicas; esto simplemente ilustra cuánto poder ha delegado el parlamento en las empresas de salud. La reorganización y conjunción de los servicios de maternidad son especialmente problemáticas en el norte de Noruega, dada la amplitud de sus áreas, la magnitud de las distancias y

la dispersión de sus poblaciones. En esta región los aspectos e intereses de la política distrital, local y regional fueron defendidos con vehemencia en el debate sobre la reorganización. Frente a fuertes cabildeos locales, el Ministerio de Salud advirtió que la empresa regional debería ser "sabia", que se debería incluir de una manera u otra a los distintos actores de la comunidad local en las mesas de discusión sobre la reorganización de los hospitales. Procesos similares se observaron cuando las empresas intentaron cerrar los hospitales locales. Así, las empresas regionales de salud tienen que involucrarse con intereses y actores locales en los procesos de decisión, pero el ministerio se muestra renuente a instruirlos en casos específicos. Entonces las empresas parecen tener un grado relativamente alto de autonomía formal frente al gobierno central, pero dentro de las limitaciones existentes que implican, por un lado, normatividad y regulaciones, y, por el otro, tenues señales de control mediante canales informales.

Se supone que las empresas de salud son agencias autónomas, sin embargo, el ministerio quiere establecer una coordinación nacional de los sistemas de compra, buscando las ventajas de la competencia y las economías a escala. Debido a las consideraciones de la política pública distrital, el ministerio quería establecer esta unidad en Vadsø, un pequeño pueblo en el condado que se encuentra más hacia el norte. Había una antecámara local fuerte detrás de esta situación, pero la idea era muy impopular entre las empresas, que acordaron reducir el tamaño de la unidad. El ministro señaló que dependía de las empresas de salud tomar una decisión unificada, pero también aclaró que el ministerio no dudaría en intervenir si fuera necesario. En este caso el ministerio ejerció una mayor presión sobre las empresas, favoreciendo el control central a expensas de la autonomía empresarial.

Sin embargo, el cabildeo también puede adoptar otras formas. Un caso particularmente complicado se presentó cuando una empresa contrató a un antiguo ejecutivo político del ramo, y miembro activo del parlamento, para cabildar ante el gobierno debido a una disputa con otra empresa de salud por los pacientes. El ministro le puso un alto definitivo a ello, diciendo que era inaceptable emplear en las empresas paraestatales a cabilderos para influir en su propio dueño: el ministerio. La misma empresa regional de salud realizó un movimiento polémico al comprar, en dos escuelas de comercio, informes para defenderse y oponerse a éste.

Pero el caso más polémico relacionado con esta empresa fue protagonizado por un antiguo funcionario público de alto nivel en el Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, un caso de estafa en el sistema DRG. Mediante el sistema DRG los médicos codifican, en una complicada tipología de diagnós, el fallecimiento de un paciente de acuerdo con su enfermedad. En-

tre más severo sea el diagnóstico más dinero reembolsará el gobierno al hospital, algo que obviamente está propiciando intrincadas estrategias. En este caso, un médico subordinado propuso a la empresa regional de salud una nueva y creativa manera de codificar, lo que solamente el director y algunas empresas locales aceptaron. Cuando esto fue descubierto y se produjo el escándalo, el ministro ordenó una investigación central, pidió al consejo de administración de la empresa que actuara e informara. El director fue criticado fuertemente y se destituyó a muchos miembros de su consejo; algunos líderes de la empresa fueron despedidos y se está buscando que el dinero sea restituido. Todo este asunto probablemente conducirá a tomar algunas medidas para recobrar el control político sobre el Ministerio de Salud.

No sorprende que el parlamento haya consagrado más atención a la política de salud desde que la propiedad de los hospitales se transfirió de los condados al gobierno central. En el primer año después de la reforma, el número de cuestionamientos relativos a hospitales y empresas de salud se duplicó, comparado con el promedio de los seis años precedentes (Opedal, Rommetvedt y Winswold 2003). La mayor parte de tales cuestionamientos fue sobre los cierres de hospitales, los recortes al presupuesto y la situación de los servicios de salud, pero también sobre la falta de transparencia y de rendición de cuentas por parte de los cuerpos de administración de las empresas. Esto sugiere que los miembros del parlamento no saben con seguridad cómo ocuparse del nuevo modelo organizativo y las nuevas formas de control político.

Una intención de los reformadores era poner a los políticos a distancia, excluyendo a los consejos regionales del proceso de toma de decisiones y a los partidos políticos regionales de los consejos de administración hospitalarios. Aunque han tenido éxito en esto, la intervención política tiende a reaparecer bajo la forma de antecámaras locales y de un interés creciente en la política de salud por parte de los miembros del parlamento, lo que desafía el equilibrio entre la autonomía de la empresa y el control político central que los agentes de la reforma quisieron establecer; al mismo tiempo, se teje un control más central por parte del ejecutivo político, porque en muchos de los casos mostrados se cuestiona la legitimidad.

La reforma hospitalaria revela en la práctica lo difícil que es mantener los principios de autonomía gerencial y un modelo de gobernabilidad oficial y formal, marco que dirige la actuación (Christensen y Lægreid 2003c, Pollitt 2002). El ministerio está obligado a fijar los objetivos de la política pública y a traducirlos a objetivos mensurables; por tanto, los supervisores, las organizaciones reguladoras y las empresas deben esforzarse por alcanzar los objetivos trazados, para finalmente recompensar los éxitos y casti-

gar los fracasos reiterados mediante una revisión anual. En muchos casos, este modelo brinda un cuadro inexacto de lo que está pasando. Comúnmente los ministerios fijan objetivos generales que son vagos, contradictorios y cambiantes, los cuales contienen negociaciones inconclusas; también a menudo permiten a las organizaciones fijar sus propias normas y objetivos, negándose a supervisar estos últimos. Sin embargo, cuando algo sale mal y los medios de comunicación o los cabilderos los presionan, los ministros interfieren para retirarle alguna concesión a las organizaciones, formular nuevas reglas y criticar acciones que realmente debieron haberse discutido antes u objetivos que debieron haberse clarificado a tiempo. Tenemos que ir más allá del *status* legal y los poderes formales de organizaciones y empresas para entender cómo el control político opera en la práctica. Sobre todo el aspecto político de las tareas y los problemas parece ser importante (Pollitt 2003b).

CONCLUSIÓN

Mirar las reformas administrativas que cambian el control político como el resultado de un plan deliberado de los líderes políticamente elegidos, de una visión introspectiva y comprensiva y de un poder sobre el proceso de la política sería pintar un cuadro incompleto y parcialmente erróneo. Ir al otro extremo y adoptar una actitud fatalista, según la cual se gobierna fuera de toda posibilidad de influir en las reformas a través de la elección política, también resultaría en una comprensión limitada de las reformas administrativas (Olsen 1992, Lægreid y Roness 1999). A través del poder para interferir en casos individuales y el uso de mecanismos de control indirectos (como organizar la atención hacia las reformas o regular el proceso de toma de decisiones), los líderes políticos tienen éxito en cuanto a conservar un cierto grado de libertad, aunque se encuentren constreñidos por rasgos culturales y presiones del entorno.

Las reformas de la NGP, como el incremento en la autonomía gerencial, involucran tres elementos principales que orientan las relaciones entre políticos y administradores (Hood 2001). Primero, se espera que los políticos trabajen por medios indirectos en lugar de dirigir personalmente a los ejecutivos de los servicios públicos, fijando objetivos explícitos con antelación. Segundo, la actuación de los gerentes públicos se supervisa y se evalúa *ex post*. Y, tercero, los gerentes de los servicios públicos conservan un cierto grado de poder discrecional para la toma de decisiones. Sin embargo, es difícil satisfacer todas estas condiciones en la práctica; generalmente el resultado difiere de las expectativas de los agentes reformadores.

Una idea básica tras la autonomía gerencial es que lo político, el monitoreo y las actividades comerciales deben separarse organizativamente; deben producirse nuevas formas organizativas de control. El objetivo es delegar funciones que no necesitan ser controladas políticamente, o que pueden controlarse de una manera general, para dejar las tareas políticamente importantes bajo el control central, una distinción que no siempre es clara. Se supone que esto, junto con una mayor transparencia, permite “una mayor dirección de los temas relevantes y un menor control en los pequeños problemas” (Boston *et al.* 1996). Otros resultados parecen mostrar que esto es más fácil en la teoría que en la práctica (Christensen y Lægreid 2003b). La conclusión es que los nuevos sistemas de control y escrutinio incorporan palancas políticas que a menudo no funcionan. Los sistemas son controlados parcialmente por líderes administrativos, pero también tienen problemas de aceptación. En casos especiales, la dirección política aún hace un intenso uso de instrumentos del control, a menudo cuando todo mundo concuerda en que algo se tiene que hacer y el riesgo político es suficientemente bajo.

La autonomía gerencial es un resultado de procesos normales en la toma de decisiones y en la hechura de políticas. Las ideas políticas neoliberales se exponen hoy con mayor frecuencia y fuerza en los partidos políticos. El programa actual del gobierno noruego es cambiar el papel del Estado, de un aparato de planificación racional y soberano a lo que se ha llamado un “supermercado estatal”, con un control político y una capacidad política disminuida. Entonces es importante diferenciar entre los cambios en el sistema que se han provocado como resultado de elecciones políticas deliberadas del gobierno y los cambios en las actividades y en el comportamiento de los líderes políticos dentro de los nuevos constreñimientos. Por un lado, los ejecutivos políticos han aceptado el aumento de autonomía, delegación, corporativización y privatización parcial de compañías paraestatales; por otro lado, intentan compensar estos cambios comprometiéndose en reorganizaciones para recobrar el control: incrementando las actividades a este respecto, interfiriendo en casos individuales y actuando imprevisiblemente mediante acciones simbólicas.

Los casos de la política hospitalaria ilustran la disparidad entre una lógica comercial, llevada más allá por las empresas de salud regionales, y los efectos de una toma de decisiones bajo esta lógica. Una lógica a menudo vista por los políticos locales, regionales y centrales como algo políticamente muy problemático, y a veces absolutamente inaceptable. Habría que agregar que los señalamientos de los grupos profesionales a menudo advierten que las medidas tomadas van contra las consideraciones de eficiencia.

En la NGP hay un cambio en la rendición de cuentas, del político a la esfera directiva-gerencial. La NGP busca una eficacia más comercial y tiende a sobrevalorar la autonomía gerencial en lugar de promover la responsabilidad política. Al mismo tiempo se mantiene el principio de responsabilidad ministerial y esto puede producir que los políticos, en mayor magnitud, enfrenten situaciones en las que tengan que responsabilizarse por casos sobre los cuales hay cada vez menos control (Brunsson 1989). Tenemos aquí una paradoja: los políticos están formulando reformas que, si se llevan a cabo, minarán su propio control político y producirán un equilibrio inestable entre la autonomía y el control. La liberalización y la autonomía gerencial son el resultado de una política deliberada y en general buscan aumentar la capacidad política y el control, aunque el resultado es una menor oportunidad para el control político tradicional. Se supone que el mercado constreñirá la política, no al revés. La pregunta es si estamos encabezando un proceso donde las unidades administrativas cambian, esto es, pasan de ser los instrumentos para la implementación de la política a un sustituto de la política. En ese caso, esto bien podría ser el producto tanto de un liderazgo político pasivo como de iniciativas de organizaciones activas. La demanda de pautas políticas por parte de las organizaciones parece ser mayor que el suministro de señales políticas por parte de los políticos (Christensen y Lægreid 2002b). Las reformas que han creado todo un conjunto de organizaciones especializadas parecen implicar que son los líderes administrativos quienes en mayor medida ejercen el control, y que los políticos parecen perderlo. Nuevas formas de control están emergiendo; sin embargo, los roles recientemente definidos como el del regulador o el comprador dependen verticalmente de los políticos a través de contratos. Lo que estos nuevos dispositivos del control implican en la gobernabilidad democrática habrá que develarlo.

Traducción de VÍCTOR A. ORTIZ ORTEGA

REFERENCIAS

- Aberbach, J. y T. Christensen (2001), "Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunities and Rational Actors", *Public Administration*, vol. 79, núm. 2, pp. 404-422.
- Aberbach, J. y B. Rockman (2000), *In the Web of Politics. Three Decades of the U.S. Federal Executive*, Washington, The Brooking Institution.
- Bakvis, H. (2002), "Pulling against the Gravity? Horizontal Management in the Canadian Federal Service", artículo presentado en la conferencia "Knowledge, Networks and Joined-up Government", Melbourne, 3-5 de junio 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 Action in Organizations*, Nueva York, Wiley.
- Brunsson, N. y J.P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*, Londres, Routledge.
- Christensen, T. (2003), "Narratives of Governance in Norway: Elaborating the Strong State", *Public Administration*, vol. 81, núm. 1, pp. 163-190.
- Christensen, T. y P. Lægreid (1998), "Administrative Reform Policy: The Case of Norway", *International Review of Administrative Sciences*, 6, 457-475.
- (eds.) (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.
- (2002a), "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, núm. 3, pp. 267-295.
- (2002b), *Reformer og lederskap. Omstillinger i den utøvende makt (Reformas y liderazgos. Renovación en el poder ejecutivo)*, Oslo, Universitetsforlaget.
- (2003a), "Administrative Reform Policy: Challenges of Turning Symbols into Practice", *Public Organization Review*, vol. 3, núm. 1, pp. 3-27.
- (2003b), "Coping with Modern Leadership Roles - The Problematic Re-definition of Public Companies", *Public Administration*, vol. 81, núm. 3, pp. 803-831.
- (2003c), "Governmental Autonomization and Control - The Norwegian Way", artículo presentado en el Séptimo Simposio Internacional de Investigación en Gerencia Pública, Hong Kong, 2-4 de octubre de 2003.
- Christensen, T.P. Lægreid y L. Wise (2002), "Transforming Administrative Policy", *Public Administration*, vol. 80, núm. 1, pp. 153-170.
- Dahl, R.A. y C. Lindblom (1953), *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harper & Row.
- DiMaggio, P.J. y W.W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol. 48, núm. 2, pp. 147-160.
- Downs, G.W. y P.D. Larkey (1986), *The Search for Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*, Philadelphia, Temple University Press.
- Dunleavy, P. (1995), "Policy Disasters: Explaining the UK's Record", *Public Policy & Administration*, vol. 10, núm. 2, pp. 52-70.
- Dunn, D. (1997), *Politics and Administration at the Top. Lessons from Down Under*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- European Commission (2002), "The Better Regulation Action Plan", Bruselas, The European Commission.
- Gormley, W.T. (1989), *Taming the Bureaucracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Gregory, R. (1998), "A New Zealand Strategy: Problems of Political Responsibility", *Governance*, vol. 11, núm. 2, pp. 231-240.

- (2001), "Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management", en T. Christensen y P. Læg Reid (eds.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- (2002) "All the King's Horses and All the King's Men. Putting the New Zealand Public Sector Together Again", artículo presentado en la conferencia "Knowledge, Networks and Joined-up Government", Melbourne, 3-5 de junio de 2002.
- Hood, C. (1998), *The Art of the State*, Oxford, Oxford University Press.
- (2001). "Public Service Managerialism: Onwards and Upwards, or 'Tribland Cricket' Again?", *The Political Quarterly*, vol. 72, núm. 3, pp. 300-309.
- (2002). "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, vol. 37, núm. 1, pp. 15-37.
- Jacobsson, B., P. Læg Reid y O.K. Pedersen (2003), *Europeanization and Transnational States*, Londres, Routledge.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little, Brown and Company.
- Krasner, S. (1988), "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, vol. 21, pp. 66-94.
- Lerdell, A. y K. Sahlin-Andersson (1997), "At lära över gränser" (Aprender a través de las fronteras), Estocolmo, Statens Offentliga Utredningar (SOU), núm. 33.
- Læg Reid, P. y J.P. Olsen (1986), "The Storting: A Last Stronghold of the Political Amateur", en E.N. Suleiman (ed.), *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, Nueva York, Holmes and Meyer.
- Læg Reid, P., S. Opedal y I.M. Stigen (2003), "The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy", artículo presentado en el 17ª Conferencia Nórdica en Estudios de Negocios, Reikiavik, 14-16 de agosto de 2003.
- Læg Reid, P. y P.G. Roness (1999), "Administrative Reform as Organized Attention", en M. Egeberg y P. Læg Reid (eds.), *Reforming Political Institutions*, Oslo, Scandinavian University Press.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Scandinavian University Press.
- (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *American Political Science Review*, vol. 77, núm. 2, pp. 281-297.
- (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- Marcussen, M. (2002), *OECD og idespillet. Game over? (La OCDE y la idea del juego. ¿Fin del juego?)*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Meyer, J.W. y B. Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, vol. 83, pp. 340-363.
- Mosher, F. (1967), *Governmental Reorganization*, Indianapolis, Bob Mervill Company.
- Neby, S. (2003), "Politisk styring og institusjonell autonomi" (Dirección política y autonomía institucional), documento de trabajo, 10/2003, Bergen, Rokkan Centre.

- OCDE (1995). "Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries", Paris, OCDE/PUMA Publication Services.
- (1996), "Ministerial Symposium on the Future of Public Service", París, OCDE/PUMA.
- (2002), "Regulatory Policies in OECD Countries – From Interventionism to Regulatory Governance", Paris, OCDE.
- Olsen, J.P. (1983), *Organized Democracy*, Oslo, Scandinavian University Press.
- (1988), "Administrative Reform and Theories of Organization", en C. Campbell y B.G. Peters (eds.), *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- (1992), "Analyzing Institutional Dynamics", *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, vol. 2, pp. 247-271.
- (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.
- (1997), "Civil Service in Transition – Dilemmas and Lessons Learned", en J.J. Hesse y T.A.J. Toonen (eds.), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol III/1996, Baden-Baden, Nomos.
- (1998), "Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid" (Dirección política en una era de confusión institucional), *Nytt nordisk tidsskrift*, vol. 15, núm. 1, pp. 7-20.
- Opedal, S., H. Rommetvedt y M. Winswold (2003), "Sykehusreformen og forholdet til Stortinget og mediene – går det i hop?" (La reforma hospitalaria y su relación con los medios y el parlamento – ¿es que todo viene junto?), Paper, Rogaland Research/NIBR.
- Painter, M. (2001), "Policy Capacity and Effects of New Public Management", en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Pollitt, C. (2002), "Ministries and Agencies: Performance Management or Poor Parenting?", un artículo para NOB 2002, Rotterdam, Erasmus University.
- (2003a), "Agencies, Apples and Pears: Mapping the Agency Debate", artículo presentado en el Séptimo Simposio Internacional en Gerencia Pública, Hong Kong, 2-4 de abril de 2003.
- (2003b), "Ministries and Agencies: Steering, Meddling, Neglect and Dependency", artículo preparado para un Taller de Capacitación en Hong Kong, City University of Hong Kong, 5-6 de abril de 2003.
- Pollitt, C. et al. (2001), "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 3, núm. 3, pp. 271-290.
- Richards, D. y M. Smith (2002), "The Paradoxes of Governance and Policy Coordination. Britain - A Case of Study in Joined-up Government", artículo presentado en la conferencia SOG "Knowledge, Networks and Joined-up Government", Melbourne, 3-5 de junio de 2002.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.

- Rhodes, R.A.W. y P. Weller (2001), *The Changing World of Top Officials. Mandarins or Valets?*, Buckingham, Open University Press.
- Røvik, K.A. (1996), "Deinstitutionalization and the Logic of Fashion", en B. Czarniawska y G. Sevón (eds.), *Translating Organizational Change*, Berlin, De Gruyter.
- Sahlin-Andersson, K. (2001), "National, International and Transnational Construction of New Public Management", en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Schattschneider, E.E. (1960), *The Semi-Sovereign People*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston.
- Self, P. (2000), *Rolling Back the State, Economic Dogma & Political Choice*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration*, Nueva York, Harper & Row.
- Simon, H.A. (1957), *Administrative Behaviour*, Nueva York, Macmillan.
- Spicer, B., D. Emanuel y M. Powell (1996), *Transforming Government Enterprises*, St. Leonards, Australia, Centre for Independent Studies.
- Weller, P., H. Bakvis y R.A.W. Rhodes (eds.) (1997), *The Hollow Crown. Countervailing Trends in Core Executives*, Londres, Macmillan.
- Zuna, H.R. (2001), "The Effects of Corporatisation on Political Control", en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.