

Las tendencias en el desarrollo del sector público: el caso de Noruega

Per Læg Reid*

Como en muchos países, el sector público en Noruega pasa por un periodo de agitación. Algunos dirán incluso que estamos afrontando una revolución estructural en el sistema del sector público. No obstante, otros siguen subrayando la continuidad y la estabilidad de la administración del Estado. Al analizar la reestructuración del sector público, es importante considerar dos aspectos esenciales (Wright, 1992): *a*) en todos los países, el actor principal en la toma de decisiones es el pasado: cada país tiene un bagaje de compromisos históricos, estructuras, normas, prejuicios y personal, un poderoso bagaje que configura y restringe las oportunidades actuales; y *b*) la mayoría de los estudios sobre la administración pública subrayan el hecho de que ésta ha sido desde hace mucho tiempo objeto de experimentación. Muchas de las reformas de hoy se derivan de las de ayer. Ambos aspectos destacan en gran medida la continuidad de las reformas. Como punto de partida importante para un análisis de las reformas contemporáneas, es preciso tener en cuenta las reformas anteriores del sistema administrativo.

* Centro Noruego de Investigación sobre Organización y Gestión, y Departamento de Teoría de la Administración y la Organización, Universidad de Bergen. Expreso mi gratitud a Johan P. Olsen y a John G. Taylor por sus comentarios y ayuda. Traducción del inglés de Nora A. de Allende. Artículo recibido: 09/1998.

El cambio de valores en los esfuerzos reformistas después de 1945

El periodo de la posguerra ha sido una época de reformas considerables en la administración del Estado. Comenzaremos esbozando algunas de las principales tendencias que han surgido y las diversas soluciones que fueron examinadas en los documentos básicos sobre políticas, vinculados con la reorganización de la administración después de 1945 (Roness, 1979; Lægneid y Rolland, 1992).

La racionalización. En 1945 se designó un comité gubernamental para examinar las posibilidades de racionalización en la administración pública. Se atendieron los aspectos técnicos de la racionalización basada en la teoría clásica de la administración y los métodos para una práctica administrativa adecuada. Se consideró la organización como un instrumento de liderazgo usado con el propósito de aumentar la eficiencia administrativa, sobre la base de principios claros acerca de cómo se iba a lograr esto. El informe del comité llevó al establecimiento de la Dirección de Organización y Gestión en 1948.

Aspectos constitucionales y jurídicos. En 1951 se designó un nuevo comité gubernamental para que elaborara propuestas de "métodos más atinados" en los procedimientos de administración pública. Sus conclusiones asignaron considerable importancia a las normas concernientes al derecho constitucional, los criterios colectivos acerca de lo apropiado y la justicia, lo cual dio como resultado la exposición de la tensión existente entre esos aspectos y una administración eficiente. El comité se preocupó por la cuestión de la inhabilitación y el prestigio público y presentó propuestas vinculadas con la reglamentación de los procedimientos administrativos. Esto llevó a la promulgación de la Ley de Administración Pública (1967) y la Ley de la Libertad de Información (1970), y a la designación del Ombudsman Parlamentario para la Administración Pública (1962).

Un hito importante en la política y el gobierno de Noruega durante el periodo de la posguerra fue el llamado "incidente de la Bahía del Rey" en 1963, donde un accidente minero provocó la sustitución del gobierno laborista, que había estado en el poder desde 1945, por un gobierno conservador. El informe de la investigación del accidente recomendó una estructura jerárquica rígida donde se diera preponderancia al control oficial, y un renovado respeto por los procedimientos burocráticos tradicionales de administración.

Concentración y dispersión. Desde mediados de los años cincuen-

ta, fue una política del gobierno central que los ministerios fueran relevados de aquellas tareas ordinarias de carácter administrativo y técnico que podían ser transferidas a las direcciones a su mando. Simultáneamente se desarrollarían los ministerios como secretarías políticas, aumentando el número de secretarías generales, secretarías estatales y divisiones de planificación, y fortaleciendo el despacho del primer ministro.

Desarrollo corporativo. En el periodo de 1970 se asignó más importancia a expandir la participación y la representación, inicialmente para aquellas organizaciones más directamente interesadas, y, más tarde, mediante la democratización interna en el lugar de trabajo dentro de la administración pública. El límite entre los sectores público y privado se volvió más difuso conforme se extendió gradualmente una compleja red de consejos y comités gubernamentales. En los años ochenta, las organizaciones de empleados públicos tuvieron un mayor acceso a la participación en los procedimientos administrativos y de toma de decisiones.

La descentralización y las funciones de los gobiernos locales. Desde mediados de los años setenta se fortaleció la función de los concejos de los condados. La doctrina administrativa cambió de dirección, ya que ahora se puso énfasis en la expansión del gobierno local más que en la definición de grandes directrices. Las autoridades municipales y de los condados recibieron la responsabilidad de una serie de tareas transferidas por el Estado, lo que provocó un fuerte crecimiento de estos niveles secundarios de gobierno.

Gestión, eficiencia y servicio. Desde mediados de los años ochenta, la evolución de la administración pública entró en una fase en la cual se intentó instituir una política administrativa más activa. Influido por las tendencias internacionales, el gobierno formuló propuestas para una revisión de la administración pública, e incorporó más aspectos de las empresas y la gestión. La administración pública sería desarrollada como una "cultura del servicio", donde los ciudadanos eran considerados usuarios o clientes. Muchas de las ideas del programa fueron tomadas del sector privado, y en gran medida se basaban en el concepto de la eficiencia (Olsen, 1988a). El elemento económico fue una característica destacada de la reforma, y se hizo hincapié en que el sector público tenía que utilizar mejor los recursos y aumentar la productividad y la eficiencia. Se abrió la posibilidad de cambios en las formas de asociación y se presentaron propuestas en favor de menos restricciones y más autonomía e independencia, que darían como re-

sultado un mejor servicio para los clientes. Además, se dio importancia a un enfoque más liberal de las reglamentaciones y acuerdos vinculados con el presupuesto estatal y el régimen de sueldos, proponiendo un sistema más descentralizado de determinación de los sueldos dentro del Estado. También se introdujeron reformas concernientes a las reglamentaciones y estatutos, con el propósito de simplificar, revisar y reducir el número de reglamentaciones, principalmente con vistas a una desregulación.

No obstante, el programa de reformas contenía objetivos mal definidos y contradictorios con respecto a la organización del sector público y no establecían una base clara para su evaluación. Daban la impresión de ser una recopilación de ideas reformistas más que un programa coherente e integral. El problema de aplicar el objetivo de la eficiencia económica en las instituciones públicas no había sido suficientemente debatido y no se habían discutido objetivos opuestos, como un mejor servicio, mayor eficiencia y un control político más directo.

Estos programas se iban a poner en práctica con la ayuda de instrumentos flexibles de gestión. Se prestaba mucha atención a los principios pedagógicos de control, como la asistencia, el apoyo, la orientación y el asesoramiento, y, en menor grado, a métodos burocráticos tradicionales, como las instrucciones, las órdenes, los mandatos y las disposiciones. Esto es una expresión de un tipo de desintegración autoritaria del aparato de gestión, donde la responsabilidad de la implementación y ejecución de las reformas en gran medida iba a pasar a las instituciones individuales. La única obligación era que todas las instituciones gubernamentales presentaran un programa de actividades para finales de 1990.

El programa de modernización avanzó mediante una serie de informes oficiales. En 1990 se designó un comité de expertos para examinar el potencial combinado de eficiencia del sector público (NOU 1991, p. 28). Este informe concluyó que se podía lograr una considerable eficiencia en el sector público, pero el reconocimiento de esa eficiencia se convirtió en el tema de considerables debates. Entre otras cosas, se dirigieron críticas a los numerosos supuestos poco realistas y a las evaluaciones infundadas presentados en el informe.

Otro aspecto del proceso de modernización del sector público fue que en 1987 el gobierno designó otro comité para que considerara cómo se debía organizar la administración pública (NOU, 1989, p. 5). Una cuestión esencial era la selección y creación de modelos de las relaciones entre los distintos niveles e instituciones del sector público. Este

informe proporcionó una descripción más precisa del énfasis, particularmente unilateral en el Estado como proveedor de servicios, que caracterizaba al programa de reformas. Se subrayó el carácter multifuncional del Estado y se asignó importancia a la necesidad de diferenciar entre las diversas funciones de las instituciones del Estado consideradas por separado. Se expresó cierto escepticismo en cuanto a principios generales y técnicas que pudieran aplicarse para reformar todo el sector público. El comité destacó la necesidad de control político, el respeto a los derechos y deberes constitucionales, los valores básicos, las exigencias profesionales y de conocimientos especializados, y el requisito de la participación de las partes interesadas, además de las demandas vinculadas con la eficiencia en relación con el costo y la objetividad. El comité consideró que era esencial concentrarse en relativamente pocas formas organizacionales y establecer una distinción entre ellas. En principio, la administración pública debía organizarse como una función del aparato administrativo ordinario o como sociedades de responsabilidad limitada estatales, pero no se recomendaron las fundaciones "híbridas". El consejo del comité no carecía de cierta ambigüedad, pero se dio importancia al hecho de que se debía ajustar la organización de la administración conforme a los requisitos de control político.

¿Un renacimiento de los valores democráticos? En 1992 se sintetizó y adelantó esa labor en un informe parlamentario sobre la administración del Estado y la política de personal, junto con un programa específico de reorganización de las actividades del Estado (St.meld. nr. 35, 1991-1992). Aquí se subrayó que el proceso de reformas debía tener en cuenta la contribución de la administración pública al progreso de la democracia representativa, y debía basarse en los derechos constitucionales y la igualdad. Se fomentaría la participación y la responsabilidad. Se destacó que se debían poner en práctica la modernización, la adaptación y la gestión por objetivos en un marco de democracia representativa. Las medidas para aumentar la eficiencia debían ser aplicadas de tal modo que también fortalecieran la oportunidad de una participación democrática en el proceso político de toma de decisiones. Un informe oficial sobre datos gubernamentales asignó importancia al hecho de que se debían introducir reformas en la difusión de información para aumentar la oportunidad de la participación del público, con lo cual se promovería la institución de la democracia. El objetivo básico debía ser incrementar la responsabilidad de los políticos y el gobierno, de tal modo que se

fomentara la confianza en la administración pública en la mayor parte de la población (NOU, 1992, p. 21).

La considerablemente unilateral perspectiva de la eficiencia que predominaba en el programa de modernización se modificó en estos documentos públicos y se otorgó más importancia a la consideración de los principios democráticos. El gobierno sostenía que el propósito del aparato administrativo, sus tareas y fundamentos se basaban en una serie de funciones, y que, por consiguiente, la administración pública tenía varios cometidos y afrontaba demandas contradictorias. Se afirmaba que había que tener en cuenta las diferencias en la administración pública al establecer los numerosos procesos político-administrativos. En el informe parlamentario sobre la política administrativa se hizo hincapié en que la principal tarea al formular una política de administración pública debía ser la identificación y definición de las funciones que habría de desempeñar cada una de las instituciones y organismos públicos. Se subrayó que éste era un supuesto de la perspectiva de la eficiencia, y la preocupación por los resultados, elementos integrales del informe.

En síntesis, podemos afirmar de manera definitiva que la administración pública se ha caracterizado por ajustes y cambios durante todo el periodo de la posguerra. Los años sesenta y los setenta representaron un periodo de fuerte crecimiento, con una expansión del ámbito público y la solución de problemas mediante el establecimiento de instituciones nuevas. Ha existido una sólida tradición de establecer nuevos organismos públicos permanentes para abordar las tareas que continuamente surgen en la agenda pública. Una forma de entender la evolución organizacional del sector público es verla en una perspectiva arqueológica, donde la administración pública está constituida por capas o periodos sucesivos de cambios institucionales. Sin embargo, se asemeja más a un conglomerado que al resultado de una planificación y diseño sistemáticos. La diferenciación, la especialización y la descentralización caracterizan el proceso de evolución de la administración pública. La diferenciación se ha expresado no sólo mediante cambios en las formas organizacionales sino también por cambios demográficos. En el transcurso del periodo de la posguerra, en particular en los últimos años, la función de ambos sexos y la composición profesional del personal administrativo han sufrido cambios considerables. La función de la mujer ya no se asocia sólo con los estratos inferiores, sino que está ahora establecida en puestos administrativos y también en el plano ejecutivo. La función de la jurisperden-

cia dentro de la estructura administrativa central ha declinado notablemente, primero como resultado del ingreso de economistas durante los años inmediatos a la conclusión de la guerra, y más tarde con el fuerte aumento de los especialistas en ciencias sociales, en particular los politólogos (Lægveid y Olsen, 1978; Christensen y Egeberg, 1989).

Inmediatamente después de la guerra, la característica predominante del debate sobre la política administrativa era la consideración de la eficiencia administrativa. En los años cincuenta y los sesenta, una nueva ola de reformas subrayó las demandas del derecho constitucional. En los años setenta, varios grupos de intereses de la sociedad se integraron al proceso de toma de decisiones del sector público. La representación y la responsabilidad compartida fueron los elementos de expansión de la democratización en el lugar de trabajo dentro del Estado. Simultáneamente, el fuerte crecimiento del sector público provocó un aumento de la especialización en el aparato administrativo central. Esto fue acompañado de una amplia transferencia de personal profesional y técnico a las direcciones. Sin embargo, el crecimiento más fuerte se produjo mediante una gran descentralización paralela a la expansión de la organización de los condados y al desarrollo de la administración municipal.

En los años ochenta, hubo nuevos signos de reforma en la administración. El gran énfasis en la planificación durante los años sesenta y los setenta se complementó desde mediados de los ochenta con una mayor demanda de evaluación y análisis de los resultados y el sistemático aprendizaje práctico mediante experimentos diseñados. Durante los últimos diez años, a la revolución del crecimiento ha seguido un periodo de reorganización del sector público. De acuerdo con el estancamiento económico y las nuevas señales políticas donde se asignó importancia al neoliberalismo, se plantearon nuevas demandas de eficiencia en la administración. El lema que exigía "más dinero para reformas" se convirtió en "más reformas por el dinero". Se volvió legítimo adoptar las prácticas del sector comercial privado al seleccionar nuevas estructuras organizacionales. No obstante, el fuerte énfasis en la gestión y la consideración del usuario y el cliente que predominó en los años ochenta, se complementó a comienzos de los noventa con una nueva evaluación de las tareas multifuncionales del Estado, donde los temas esenciales eran los valores democráticos, los derechos y deberes de los ciudadanos, la eficiencia y la participación.

Este panorama muestra que el aparato administrativo se encuentra en un estado de equilibrio entre valores y objetivos opuestos. Esto

se asocia con el hecho de que el sistema administrativo noruego es un conglomerado donde se ha intentado alcanzar un equilibrio entre principios, estructuras organizacionales y valores en parte contradictorios. El desarrollo de la administración se produce en la intersección entre la pericia y la autoridad oficial, entre la gestión y la democracia en el lugar de trabajo, la eficiencia y la igualdad, el control central y la autonomía local, la democracia política y el corporativismo, la democracia personal y la influencia de los clientes. Durante todo el periodo persisten la mayoría de los valores y consideraciones básicos, pero los componentes individuales y la importancia asignada a cada uno varían en el transcurso del tiempo. Parece existir un cierto proceso cíclico donde el avance en una dirección provoca en la otra un proceso contrario y el resurgimiento de valores nuevos.

Es importante destacar que la política de la administración es un área en desarrollo. Ha habido una gama considerable de cambios organizacionales en la administración pública durante el periodo de la posguerra. La reorganización se ha usado en gran medida como un instrumento político en el proceso administrativo central, pero en los últimos diez años se ha percibido una tendencia a políticas más amplias y coordinadas en esta área (Læg Reid y Olsen, 1993). Ahora podemos observar el esbozo de una política de administración donde se intenta obtener un control general del proceso. Esto se aplica a la organización tanto externa como interna del Estado. Pasaremos ahora a las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La organización externa: la declinación de la red corporativa

El periodo de la posguerra hasta fines de los años setenta se caracterizó por un fuerte desarrollo de la administración colegiada mediante el establecimiento de una amplia red de organismos corporativos. La situación de las partes involucradas cambió desde la descalificación a una posición en la que podían exigir representación. Se consideró que el gobierno y las organizaciones de intereses eran mutuamente dependientes. Durante este periodo, las organizaciones de intereses lograron legitimidad institucional, el derecho integral y ordinario de participar en la formulación de las políticas públicas; esto se aplicó en particular a aquellas organizaciones de intereses dentro de los sectores gremiales y comerciales, y en la esfera de la política económica. Se

Cuadro 1. Consejos y comités gubernamentales en determinados años entre 1936 y 1992, cantidades absolutas

	1936	1951	1966	1976	1980	1986	1990	1992
Consejos y comités públicos temporales	69	125	150	229	177	92	62	49
Consejos y comités públicos permanentes	192	378	802	912	910	764	675	607
Total de comités	261	503	925	1 141	1 087	856	737	656

desarrolló una vía corporativa además de la representación por conducto de los partidos políticos, las elecciones y la vía territorial, y Noruega dio un considerable paso para convertirse en un "Estado negociador" (Rokkan, 1996; Olsen, 1981). Los derechos de participación de los diversos grupos fueron considerados una extensión de la democracia, y los acuerdos de negociación adquirieron un carácter más institucional. El límite entre el gobierno y las organizaciones de intereses, y entre los políticos y el gobierno, se volvió más vago. Aumentó la segmentación y se hizo más difícil una coordinación basada en la decisión de la mayoría (Egeberg, Olsen y Sætren, 1978).

El empleo de órganos colegiados en el gobierno central tiene una larga tradición en Noruega. El crecimiento del sistema de consejos y comités gubernamentales fue particularmente fuerte entre 1945 y 1976, y desde entonces se ha producido una reducción considerable. El número de comités, comisiones y consejos oficiales alcanzó su máximo de 1 155 en 1977, por lo que los años setenta pueden ser considerados como la edad de oro de la negociación. Para fines de 1992, el número de este tipo de organismos colegiados se había reducido a 656. No obstante, la mayor reducción se ha producido en el número de comisiones oficiales temporales. Para 1992 había menos de una cuarta parte del total existente en 1976 (cuadro 1).

En 1976, alrededor de 57 por ciento del personal ministerial participó en comisiones oficiales. Diez años después, el porcentaje era de sólo 29 por ciento (Stigen, 1991). En el periodo de la posguerra se han elaborado un total de 1 924 informes oficiales, la mayoría de ellos en los años setenta, con un promedio de 57 informes por año. Entre 1988 y 1992, el promedio anual se redujo a 32. En los años noventa, la cantidad de comisiones públicas ha descendido al nivel de los años treinta. Esta declinación en el número de comisiones nos hace preguntarnos si estamos entrando en un estado poscorporativo (Eriksen, 1990).

La reducción de la cantidad de comités e informes oficiales inicialmente se asocia con el hecho de que la vía corporativa ha estado expuesta a crecientes críticas, en especial después del comienzo de los años ochenta. Se planteó la cuestión de si la participación y la representación de las "partes interesadas" habían llegado al grado de saturación. El gobierno conservador que asumió el poder en 1981, cuya ideología se basaba en el neoliberalismo y el neoconservadorismo, intentó debilitar la función del "Estado negociador", considerado demasiado expansivo, con una restringida orientación a los servicios, carente de incentivos y rígido. Además, se señaló que ésta era una sociedad de normas y reglamentaciones, y que el Estado debía reducir sus ambiciones ejecutivas y permitir a la sociedad desarrollarse más libre de las restricciones que habían sido impuestas con el tiempo. Las funciones ejecutivas centrales debían ser limitadas y complementadas con controles de mercado, desregulación y descentralización. El gobierno indicó que estaba dispuesto a ser más reservado en cuanto a la participación y contribución de las organizaciones con intereses especiales. Se subrayó que, desde el punto de vista ejecutivo, el Estado debía estar más distanciado y ser independiente de esas organizaciones formalizadas con intereses especiales. En los años ochenta se consideró que el Estado, la burocracia y las organizaciones de intereses tenían demasiada influencia, y que se debía ofrecer en cambio un mayor grado de individualismo, competencia y utilización de las fuerzas de mercado. La representación indirecta por conducto de las organizaciones de intereses debía complementarse con la representación directa y la participación y control por parte de los consumidores. A fin de reducir el poder del Estado negociador, el gobierno presentó una iniciativa de reorganización, simplificación y desmantelamiento parcial de la red de consejos y comités gubernamentales. Esta etapa "reaccionaria" se caracterizó por campañas y acciones en que el argumento ideológico era el control directo por los usuarios como un complemento de la representación indirecta por la vía corporativa. A fines de los años ochenta, esta etapa fue seguida por una de modernización más duradera, con la introducción del programa del gobierno de modernización del sector público. En 1992, el gobierno señaló que todavía era excesivo el número de consejos y comités gubernamentales. Se propuso abolir los consejos en las direcciones, instituciones y organismos con autoridad más grandes, donde predominaba la consideración de los derechos constitucionales.

En segundo lugar, la declinación del sistema de comités y la re-

ducción del número de informes oficiales tal vez se asociaron también con el hecho de que el estancamiento económico implica menos reformas y, en menor grado, la aspiración ideológica de debilitar la estructura corporativa.

Un tercer factor que contribuyó a la declinación de la cantidad de informes oficiales posiblemente sea el hecho de que los ministerios aparentemente han restringido la elaboración de informes. Una amplia mezcla de informes de comités oficiales pueden en verdad aumentar la capacidad de planificación y la legitimidad de las decisiones y facilitar el proceso de puesta en práctica, pero este procedimiento de trabajo también ha sido criticado desde la perspectiva de la eficiencia y el control. Éstos son signos de que ahora, en mayor medida que antes, diversos problemas son discutidos por grupos internos de trabajo del gobierno. Si bien ha disminuido la cantidad de personal ministerial que participa en las comisiones oficiales externas, ha crecido considerablemente el número que participa en los grupos internos de trabajo. El empleo de grupos de proyectos en el gobierno central ha aumentado en forma notable, simultáneamente con la reducción de los comités oficiales (Stigen, 1991). Esto ha dado como resultado una gran cantidad de informes "secretos" internos en los ministerios. Un estudio de dos áreas ministeriales en el periodo 1972-1989 indicó que el número de informes administrativos internos es de más del doble que el de informes administrativos oficiales, y que la cantidad de informes internos en los años ochenta es mucho mayor que en los setenta (Mjølne, 1992). Se puede interpretar que la consulta estatal mediante comisiones oficiales está en un nivel más bajo que antes. Ha aumentado la capacidad en los niveles ministeriales y de direcciones y en otros organismos estatales como resultado del establecimiento de divisiones de planificación y elaboración de informes, y gracias a la creación de nuevos cargos de jefes y asesores de proyectos. Además, muchas de las comisiones oficiales son dominadas por representantes de las diversas instituciones públicas y abarcan un ámbito para los variados intereses dentro del Estado tan amplio como el que existe entre el Estado y las organizaciones de intereses en la sociedad. Esto se manifestó particularmente en los informes que examinan la organización del sector público, donde tres cuartas partes de los participantes en el periodo 1972-1991 eran empleados de instituciones públicas y 60 por ciento representaba a diversas instituciones estatales. Los políticos eran sólo 7 por ciento, proporción que disminuyó más a lo largo del periodo. Alrededor de 17 por ciento representaban a organizaciones de intereses, muchas de ellas

gremios de servidores públicos del Estado. Por último, las empresas privadas constituían sólo el 4 por ciento.

La representación indirecta por conducto de organizaciones ha sido en cierta medida complementada por la participación directa, en dos formas. Primero, mediante distintas formas de control por los clientes. El control por los clientes se mantiene mejor mediante la competencia libre, donde el sector gubernamental depende de que los clientes compren los servicios. Hemos observado una tendencia en la cual el Estado aparece en la función de un supermercado (Olsen, 1988b). El sector público tiene que ser reorganizado continuamente según las cambiantes circunstancias del mercado, determinadas por usuarios y clientes.

En segundo lugar, las grandes empresas participan directamente en el proceso de toma de decisiones sin tener que pasar por las organizaciones de intereses. Ha surgido una forma de *corporativismo selectivo* mediante el cual las empresas más grandes han logrado un derecho exclusivo de participación en la elaboración de las políticas públicas. Un ejemplo típico es el sector petrolero y, más recientemente, los acontecimientos en el sector de la banca y los seguros pueden ser interpretados del mismo modo.

La visión de la función de las organizaciones de intereses en la elaboración de políticas ha cambiado en un lapso relativamente breve, y se ha pasado del énfasis en los aspectos positivos del modelo nórdico con una participación integrada, al acento en los aspectos negativos de la participación de las organizaciones de interés.

La reestructuración de la organización externa del aparato administrativo puede ser examinada a la luz de dos tipos de prácticas políticas. El primero está orientado a la eficiencia y da importancia a un cerrado proceso interno que hace hincapié en la base concreta de la política y en los aspectos relacionados con la solución de problemas en la formulación de las políticas. El otro está orientado a la legitimidad y asigna importancia a un proceso público abierto, con amplia participación. Aquí se subraya el aspecto de la política vinculado con la solución de conflictos. Se pretende que la política gubernamental asista al organismo de control y lo haga más visible. Enfrentamos un equilibrio irresoluble entre esos dos aspectos de la política, caracterizada por periodos donde predomina la solución de conflictos, que alternan con otros donde se hace hincapié en la solución de problemas. Actualmente hemos pasado por un periodo con esta última característica. Gran parte del debate sobre la reestructuración de la administración

pública noruega ha sido presentado como medidas internas, técnicamente neutrales, para solucionar cuestiones no políticas. Los políticos han participado poco en el proceso de reforma político-administrativa, y en este campo han predominado los burócratas y el personal administrativo de nivel superior. Esto ha llevado a que la discusión sobre las reformas se caracterice por una lucha para encontrar esa medida técnicamente neutra que sea más útil para aumentar la racionalidad económico-administrativa. Ha habido menos interés por el efecto de esas reformas sobre los aspectos políticos y la distribución del poder, y sobre los intereses y valores que surgen del proceso de reforma (Olsen, 1991). Esto se aplica –tal vez en mayor medida– a la reforma de la organización interna del Estado.

La organización interna: la reforma presupuestaria, la planificación de actividades y la reforma de los salarios

Un elemento importante en la nueva política del gobierno es el desmantelamiento de las reglamentaciones generales comunes y normalizadas, como el sistema presupuestario y el régimen estatal de sueldos. Se pretende lograr más flexibilidad, y mediante una mayor autonomía se dará importancia a los objetivos institucionales específicos y la eficiencia local. Cada institución individualmente se identificará con una cantidad específica de objetivos y tendrá la responsabilidad de ellos. Se ha intentado introducir estas ideas a través de tres medidas importantes de reforma: la reorganización del sistema presupuestario estatal, las tareas asociadas con la planificación de operaciones en la administración pública, y las reformas en el régimen estatal de sueldos.

La reforma presupuestaria

En 1986 se instituyó la reforma presupuestaria, cuyo objetivo fue un sistema presupuestario estatal más eficiente. Se asignó mayor importancia a la gestión por objetivos, y a preparar el terreno para una delegación más amplia de tareas y para la autonomía local. El propósito principal tras el programa de modernización, en particular el de la reforma presupuestaria, fue poner un mayor acento en la comunicación y la evaluación de los resultados. Al mismo tiempo, el progra-

ma de reformas contenía una interpretación ambigua de la evaluación. En forma retrospectiva, se hizo hincapié en la dificultad para obtener informes en una evaluación eficiente de los resultados; pero, mirando hacia el futuro y a lo que había que hacer, se subrayó la evaluación como elemento fundamental. Con frecuencia se hizo referencia a que una medición eficiente es cuestión de una interpretación técnica de los resultados. No se tuvo en cuenta el hecho de que con frecuencia existen efectos ambiguos, y se produjo una disputa política sobre la interpretación de lo ocurrido.

La comunicación de los resultados ha sido señalada como elemento fundamental del proceso de modernización después de mediados de los años ochenta. El supuesto de la reforma presupuestaria era que una parte esencial de la comunicación de los resultados se basaría en la evaluación de la institución de su propio desempeño. Este tipo de autoevaluación puede llevar a una situación en la cual los organismos administrativos alcancen un alto grado de control sobre el proceso presupuestario. Es difícil ignorar el hecho de que la comunicación de los resultados por un organismo administrativo será presentada teniendo en cuenta futuros subsidios.

En la práctica ha resultado evidente que la introducción de elementos técnicos en la reforma presupuestaria ha sido más sencilla que la introducción de la formulación de objetivos y la comunicación de los resultados (Matland, 1991). El seguimiento de la comunicación de los resultados entre el organismo estatal individual y la autoridad superior no ha funcionado como se pretendía. Aun cuando un elemento fundamental de la reforma presupuestaria era mejorar la presentación de informes al parlamento, tampoco se ha efectuado el seguimiento de esto. Se han introducido modificaciones técnicas en los procedimientos presupuestarios ordinarios a fin de facilitar la comparación entre los resultados planeados y los alcanzados. A pesar de haber sido introducida en forma oficial, la comunicación de los resultados ha tenido escasas consecuencias prácticas (Steine, 1991). La parte de las reformas presupuestarias concerniente a los resultados no ha originado ninguna mejora notable en el control político. Un supuesto natural del parlamento era que la introducción de las reformas presupuestarias incluía un sistema de comunicación de los objetivos y los resultados, pero este supuesto se ha concretado en mínima medida. Por otra parte, las reformas presupuestarias han tenido un éxito considerable al lograr una mayor flexibilidad local en el proceso presupuestario. Esto se vincula con el hecho de que las partes ambiguas y controvertidas de

la reforma presupuestaria han resultado más difíciles de instituir de lo que habían previsto los reformadores. En estas condiciones, la forma en que se aplicarán las reformas estará determinada en gran medida por los organismos administrativos locales.

La característica esencial del proceso de reforma es que se basa en conceptos económicos. Ha habido poco interés por los efectos de estas reformas sobre las relaciones de poder e influencia entre los diversos actores, instituciones y niveles administrativos.

La planificación de actividades

La planificación de actividades se basa en las ideas que sustentan la gestión por objetivos. Pretende ser la estrategia anual que esboza los resultados buscados en la institución respectiva e indica los rubros de recursos que deben tener prioridad con el fin de alcanzar esos resultados. Un elemento esencial del concepto fue el establecimiento de una jerarquía de las metas, con metas principales y subsidiarias. Simultáneamente se prestó considerable atención al seguimiento de los resultados mediante la exigencia de un registro sistemático, el procesamiento y análisis de los resultados, y la información sobre los costos por parte de las instituciones.

Para fines de 1990, 80% de las instituciones estatales habían preparado su primer plan de actividades (Haugli Nilsen, 1991). Un análisis más estricto de esta reforma revela que gran parte del proceso de introducir la planificación de actividades puede entenderse como un proceso donde la idea se concebía no sobre la base de la experiencia y los efectos, sino sobre la base de las creencias y el predominio ideológico (Christensen, 1991). El establecimiento de mitos puede asegurar la legitimidad de una organización y apuntar a una estructura moderna y eficiente. En particular la participación de los políticos en la planificación de actividades dio la impresión de una creación de mitos. No obstante, hay diferencias entre los diversos tipos de instituciones. En las organizaciones homogéneas, donde las tareas están definidas con precisión y son cuantificables, el problema con este concepto es considerablemente menor que en las organizaciones con relaciones más laxas y con tareas más generales y menos cuantificables.

Una conclusión general es que muchas instituciones han participado más en la producción de informes que en el proceso de planificación de soluciones para los problemas. La tendencia principal ha sido

evidentemente que la planificación de actividades, tal como se la practica hoy, se caracterice por aspectos mecánicos y conceptuales. La planificación de actividades se está convirtiendo en un mecanismo interno de conducción en la institución individual; tiene débiles vínculos ascendentes con el liderazgo político, y hacia afuera, con los usuarios y clientes. Sin embargo, ha sido aparentemente difícil persuadir a los políticos a actuar conforme a los principios de la gestión por objetivos. En la medida en que se han formulado las metas, el gobierno mismo ha hecho esto. También ha sido difícil determinar en qué medida la planificación de metas ha sido importante para la sociedad en cuanto a que este método de control ha contribuido a reducir los problemas reales que afronta la sociedad.

Hay pocos indicios de que estas reformas hayan propiciado una administración pública más eficiente. Cuando se ha solicitado al gobierno que demuestre los efectos o resultados de la planificación de actividades, se mencionan los aspectos del proceso interno. Se ha llegado a un mayor conocimiento y las instituciones se han vuelto más conscientes de sus metas. Los resultados principales se vinculan con condiciones cognoscitivas internas expresadas por “una actitud más consciente”, “mayor interés y conciencia”, “mayor comprensión” y “mejor comunicación”.

La planificación de actividades se encuentra en una posición política vaga. No ha sido discutida por el parlamento y no constituye un elemento del programa de un partido político. Aún más, cuando las metas han sido formuladas a menudo por los mismos servidores públicos y las instituciones han elaborado los informes sobre los resultados, logramos un tipo de autoevaluación que tiene aspectos desafortunados desde el punto de vista democrático. El debate sobre la modernización y la reorganización del sector público en gran medida no ha sido considerado en asociación con la reforma del sistema democrático. Se ha discutido el problema de gobernar como si fuera un problema de eficiencia en relación con el costo, y está virtualmente ausente el efecto democrático, es decir de la posibilidad de que el público tenga el control de su propio bienestar.

Las reformas de la política de sueldos

En los años ochenta, se efectuó en la administración pública una serie de experimentos de reformas menores de la política de sueldos, que

representaban una corrección del curso más que una reestructuración integral. Se colocaron varias pequeñas válvulas de seguridad a fin de liberar la presión del sistema. Se llegó a soluciones pragmáticas para los problemas que surgían, y se aceptaron las medidas nuevas sólo si no desplazaban en grado alguno los valores establecidos y la estructura de poder. Los intentos por introducir acuerdos de productividad a mediados de los ochenta, por ejemplo, fueron un fracaso.

A comienzos de los años noventa, se intentó una revisión completa del régimen de sueldos del Estado en concordancia con los nuevos principios de gestión. Un objetivo importante de las reformas de la política de sueldos era fortalecer la contratación y aumentar la eficiencia en el Estado mediante una reestructuración, en el sentido de menos centralización, normalización y acuerdos colectivos, y más acuerdos descentralizados, flexibilidad, individualismo y sueldos determinados por el mercado (Lægneid, 1990). Al asociar más estrechamente los aumentos de sueldos con los resultados, se esperaba lograr que los servidores públicos estuvieran más motivados. Las condiciones de los sueldos se iban a relacionar más estrechamente con la objetividad de las metas y la exigencia de resultados.

Se designó un comité gubernamental con representantes de los empleados estatales y los sindicatos de servidores públicos para que examinara el sistema estatal de sueldos. El comité publicó sus conclusiones en 1990 y propuso un sistema totalmente nuevo de negociación de los sueldos dentro de la administración pública (NOU, 1990, p. 32). Se introdujo el sistema en 1991. En 1990, unos 450 funcionarios de jerarquía superior fueron retirados del sistema de negociación colectiva en el sector público y de las escalas normales de sueldos, y durante 1991 se determinó para este grupo un nuevo régimen de sueldos.

El nuevo régimen de sueldos en el sector público dio como resultado pocos cambios radicales y tenía la característica de ser un compromiso entre el deseo de cambiar hacia un sistema flexible y descentralizado, orientado a la productividad, y lo que era realista dentro de un sistema establecido de poder y las normas de la política de sueldos. El trabajo del comité sobre sueldos fue ante todo un reajuste técnico y la introducción oficial del régimen nuevo no llevó en sí misma a ningún cambio notable. Se abandonaron las ideas de una revisión total y se dio prioridad a la continuidad y la estabilidad sobre el rejuvenecimiento y el cambio. En la práctica, el principal sindicato de servidores públicos puso límites a lo que se pudiera haber logrado. El nuevo régimen de sueldos entró en vigor en 1991, y los resultados se caracteriza-

ron principalmente por la centralización y normalización, en concordancia con la tradición establecida.

El *régimen de sueldos para altos funcionarios* contenía varios elementos nuevos en la política de sueldos. La motivación de la reforma era ambigua. En primer lugar, en cierta medida se trataba de un régimen de sueldos según el desempeño, donde había que establecer metas precisas y procedimientos ordinarios de seguimiento permanente. En segundo término, era un intento por ajustarse a las condiciones del mercado. Por último, fue un paso para establecer un sistema de gestión ejecutiva. La conexión entre el sueldo y los resultados fue presentada como el pilar del nuevo acuerdo y sería oficializada mediante contratos individuales.

Los puestos fueron asignados a cuatro categorías de sueldos, y el acuerdo individual podía incluir un suplemento de hasta un 20% más del sueldo básico de la categoría en que se ubicaba el puesto. Dos años después de la introducción de las reformas se habían firmado unos 375 contratos; sólo unos cuantos (64) contenían un suplemento personal y muchos de éstos ya lo habían tenido anteriormente. Los suplementos de los sueldos eran determinados en el ámbito del gobierno central, cuyas normas al respecto eran muy restrictivas. El nuevo régimen de sueldos creó grandes expectativas que sólo se concretaron en forma parcial. En la práctica, el resultado ha sido la centralización, la normalización y un moderado aumento de sueldo para todos los funcionarios principales, y no el sistema descentralizado, individual y diferenciado de sueldos vinculados con el desempeño originalmente previsto. Tal como funciona en la actualidad, el nuevo régimen de sueldos para altos funcionarios tiene evidentes similitudes con las escalas de sueldos de los funcionarios principales que existían en el Estado en los años sesenta (Lægveid, 1994).

Sin embargo, el principio de los contratos constituyó una diferencia importante. Las normas burocráticas clásicas acerca de servidores públicos permanentes, independientes y neutrales, se han diluido y debilitado. Los altos funcionarios ahora tienen contratos personales que serán evaluados de un año a otro por el gabinete ministerial mediante entrevistas al personal. Al mismo tiempo, se han hecho cambios en la constitución que permiten rescindir los contratos o efectuar transferencias con más facilidad.

No obstante, esos contratos han adquirido un carácter de pseudocontratos, con metas imprecisas y medios ambiguos. La formulación de las metas y los resultados es general, ordinaria, universal, intransigente

y vaga. Son ejemplos de esto expresiones tales como "utilización eficiente de los recursos", "métodos de trabajo apropiados", "buena práctica administrativa", "condiciones adecuadas de trabajo", "buena cooperación", "los mejores procedimientos administrativos posibles", "organización protectora", "gestión integral" u "operaciones seguras". Ocupa el lugar de honor el término "eficiencia", que, en virtualmente todos los casos, no está especificado y es impreciso. Los altos funcionarios deben fomentar "ideas nuevas", la expansión y el desarrollo, ser activos, emprendedores, orientados a las metas, creativos, abiertos al cambio y diligentes. Abogarán por el desarrollo del personal y contribuirán a un mejor liderazgo, cooperación, comunicación y calidad. La primera generación de contratos no es particularmente específica en cuanto a los resultados personales de cada funcionario principal. La evaluación personal y la medición de los resultados sobre la base de los términos del contrato son difíciles. La medición del éxito se ha vuelto más una prueba social que una prueba de eficiencia (Thompson, 1967). Los argumentos y formulaciones son relativos, y los estándares o exigencias de calidad están poco definidos. Se evalúa a la persona en comparación con sus propios logros o los de otras personas. En la medida en que se definen requisitos más específicos en cuanto a los resultados, éstos con frecuencia se vinculan con la medición de una actividad específica o el nivel de productividad, pero no están incorporados en la esfera más amplia de la eficiencia o la calidad.

Una conclusión de este análisis es que los cambios más específicos en la política estatal de sueldos se caracterizan más como una cooperación política que como un proceso objetivo de planificación (Olsen, 1988c). El proceso de cooperación política se distingue por trabajar para lograr soluciones políticamente posibles, donde se hacen concesiones razonables a intereses opuestos dentro de normas establecidas de procedimientos y confianza. La nueva estructura de los sueldos no es la ideal, pero constituye un acuerdo que pueden aceptar los actores organizados en asociaciones poderosas. Cuando el equilibrio de poder, la base de valores y la situación en cuanto a los recursos son relativamente estables y, simultáneamente, las relaciones entre los objetivos y los medios son ambiguas, ese proceso de cooperación se caracterizará por el pragmatismo y la continuidad. La introducción de las reformas de los sueldos ha sido intermitente y gradual.

Los ideales y la práctica

Esta descripción general ha demostrado que existe una distinción importante entre la motivación para la reforma, por una parte, y la formulación real y la implementación de medidas concretas, por otra. Un análisis de las reformas administrativas exige establecer una distinción entre la discusión y la acción, entre la intención y los resultados, cuando nos ocupamos de la reorganización de la administración pública (Brunsson, 1989). En muchos casos puede haber diferencias considerables entre lo que se dice y lo que se desea, por una parte, y por otra, lo que se logra. Posiblemente hay más cambios y modificaciones en la comprensión y las actitudes de las personas que en sus acciones.

También es un punto de discusión que el nuevo sistema administrativo haya producido cambios radicales en las funciones cotidianas de gestión del Estado. No obstante, ha producido cambios en cuanto a que el liderazgo habla en forma pública acerca del gobierno y su propia institución. El lenguaje se ha modificado y el estilo nuevo se vincula con las ideas de liderazgo, eficiencia, influencia de los usuarios e ideas consolidadas. A menudo es más fácil formular un programa de políticas que implementarlo. En general, las reformas administrativas son controvertibles y problemáticas. Es difícil prever los resultados, y las reformas rara vez satisfacen las expectativas. Por ejemplo, puede ser difícil poner en práctica un régimen de sueldos orientado a los resultados y los individuos. Los poderes políticos con frecuencia abandonan las ideas originales e introducen un régimen mucho más limitado en comparación con el del sector privado.

Los problemas de aplicar las nuevas medidas de reforma basadas en principios de la gestión pueden asociarse con el hecho de que no son particularmente adecuadas para la política práctica. Las ideas orientadas a las metas y los contratos se vinculan más estrechamente con la lógica administrativa que con la lógica política. Se formulan los objetivos como parte de un diálogo entre los líderes administrativos en distintos niveles. Puede resultar difícil para los líderes políticos intervenir y obtener el control de esta forma de gestión y régimen de sueldos. Esto sucede especialmente cuando la medición de los resultados es determinada en forma interna por la organización que se evaluará, lo cual lleva a una forma de autoevaluación, y cuando los contratos son confidenciales, como se acostumbra en Noruega. En estas condiciones, es difícil responsabilizar al liderazgo administrativo ante

el público. No es fácil combinar un sistema contractual, donde los burocratas van a ser gobernados por objetivos precisos y homogéneos orientados a los resultados, que no son conocidos por el público, con los métodos de trabajo de la política partidaria, que funcionan haciendo que puntos de vista opuestos sean visibles para los ciudadanos mediante casos concretos.

Una tendencia característica en las medidas de las reformas políticas y de sueldos es que la discusión a menudo se centra en un sistema orientado a la gestión económica, donde se supone que las metas son precisas, estables y homogéneas, y donde no es problemática la medición de los resultados. Las medidas específicas se aplican dentro de un sistema con muchas consideraciones contradictorias, donde las metas son flexibles, cambiantes e imprecisas, y donde están sólidamente establecidas las normas institucionales. Es aquí donde los ideales constituyen un contraste con la vida práctica.

La difusión de reformas administrativas orientadas a la gestión puede estar limitada a teorías de un entorno institucionalizado y al empleo de metáforas y ficciones para lograr la persuasión (Meyer y Rowan, 1977; Powell y DiMaggio, 1991). En primer lugar, las reformas orientadas a la gestión son importantes porque establecen la legitimidad y el apoyo basado en el entorno social más amplio. Las instituciones públicas adoptan esas medidas básicamente no porque conduzcan a la eficiencia en el logro de las metas, sino porque crean confianza y aseguran el suministro de recursos provenientes de otros actores que consideran que esos cambios establecen la legitimidad.

En segundo lugar, las organizaciones pueden adoptar las normas predominantes en la sociedad mediante la internalización y la imitación automática. La popularidad de las técnicas orientadas a la gestión es el resultado de cambios graduales conforme a la opinión de que es la doctrina administrativa más apropiada. Se da más o menos por sentado que las reformas son confiables. Después de cierto tiempo se aceptará que el control por los usuarios, los sueldos relacionados con el desempeño y la planificación de las actividades, son convenientes. Se considera que ciertos acuerdos funcionan bien en el sector privado o en otros países. Las medidas de reforma parecen responder a una lógica de la novedad y la moda, más que a una lógica de la eficiencia (Røvik, 1992). Conforme las medidas orientadas a la gestión son gradualmente aceptadas como una norma dentro del Estado, las instituciones se ven sujetas a presiones para volverse modernas y contemporáneas en su enfoque de la gestión. El prototipo imaginado por los

iniciadores de este proceso fueron modelos que presentaban el patrón según el cual debía funcionar el gobierno. Los argumentos se basaban en un concepto general: las ideas son universales y pueden ser adoptadas fácilmente en todas partes. Esto disminuía la necesidad de las pruebas empíricas. A pesar de que la idea de un proceso orientado a las metas y un régimen de sueldos relacionado con el desempeño fueran difíciles de poner en práctica, aun así se consideraba que el concepto tenía tanto valor que debía ser puesto a prueba (Brunsson y Olsen, 1993).

Estos ejemplos también ilustran que las condiciones requeridas para operar una política administrativa eficiente son comparativamente limitadas. En primer término, no está claro que los mismos políticos estén convencidos de lo que se requiere. Muchas de las reformas administrativas son introducidas por los servidores públicos mismos. Los políticos a menudo son actores de tiempo parcial, con pocas oportunidades de participar en un proceso permanente y continuo de reforma. En segundo lugar, las oportunidades de control político están limitadas por el hecho de que los políticos son sólo uno de los grupos de actores en una red de grupos de intereses, cada uno de ellos con su propia base de poder. En tercer lugar, los efectos de la reorganización con frecuencia no son claros. Cuanto menos se conocen las causas y menos esfuerzos se hacen por analizar los efectos reales, mayores son las probabilidades de que la política administrativa tenga un carácter simbólico. Por último, a menudo no está claro cuáles criterios se usan para determinar si el aparato administrativo está o no funcionando satisfactoriamente.

Referencias bibliográficas

- Brunsson, Nils (1989), *The Organization of Hypocrisy*, Nueva York, Wiley.
- Brunsson, Nils y Johan P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*, Londres, Routledge.
- Christensen, Tom (1991), *Virksomhetsplanlegging. Myteskapning eller instrumentell problemløsning*, Oslo, Tano.
- Christensen, Tom y Morten Egeberg (1989), "Norske department 1976-1986. Noen trekk ved formell struktur, personell og beslutningssatferd", en Morten Egeberg (ed.), *Institusjonspolitik og forvaltningssatferd*, Oslo, Tano.

- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen y Harald Sætren (1978), "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat", en Johan P. Olsen (ed.), *Politisk organisering*, Bergen, Universitetsforlaget, pp. 115-143.
- Eriksen, Erik Oddvar (1990), "Towards a Post-corporate State?", *Scandinavian Political Studies*, vol. 13, núm. 4, pp. 345-364.
- Haugli Nilsen, Terje (1991), "Virksomhetsplanlegging: Hvordan gikk det?", en Per Læg Reid (ed.), *Malstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*, Bergen, Alma Mater, pp. 27-44.
- Læg Reid, Per (1990), "Changes in Norwegian Public Personnel Policy in Flexible Personnel Management in the Public Service", *Personnel Public Management Studies*, OCDE, pp. 39-46.
- (1994), "Rewards for High Public Office: The Case of Norway", en Christopher Hood y Guy Peters (eds.), *Rewards at the Top*, Londres, Sage.
- Læg Reid, Per y Johan P. Olsen (1978), *Byråkrati og beslutninger*, Bergen, Universitetsforlaget.
- (eds.) (1993), *Organisering av offentlig sektor*, Oslo, Tano.
- Læg Reid, Per y Vidar W. Rolland (1992), "Institusjonelle rammer for forvaltningspolitikken i Norge", Notat 92/38, Bergen, LOS-senteret.
- Matland, Richard (1991), *The Implementation of Budgetary Reform* (tesis de doctorado), University of Michigan.
- Meyer, J. y B. Rowan (1977), "Institutional Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 84, pp. 340-363.
- Mjølsnes, Morten (1992), "Forvaltningspolitiske utgreiingar i Kirke og undervisningsdepartementet og Kultur og vitenskapsdepartementet, 1972-1989" (tesis), Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Olsen, Johan P. (1981), "Integrated Organizational Participation in Government", en P. C. Nystrom y W. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, Londres, Oxford University Press, vol. 2, pp. 492-516.
- (1988 a), "Administrative Reform and Theories of Organization" en C. Campbell y B. Guy Peters (eds.), *Organizing Governance. Governing Organization*, Pittsburg University Press, pp. 233-254.
- (1988 b), "The Modernization of Public Administration in Nordic Countries", *Hallinnon Tutkimus* 7, 17, pp. 2-17.
- (1988 c), *Petroleum og politikk*, Oslo, Tano.
- (1991), "Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change", *Governance*, vol. 4 (2), pp. 125-149.

- Powell, W. W. y P. J. DiMaggio (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Rokkan, Stein (1966), "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, pp. 70-115.
- Roness, Paul G. (1979), *Reorganisering av departementa – eit politisk styringsmiddel?*, Bergen, Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1992), *Den "syke" stat*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Steine, Vidar Oma (1991), "Hva na? Forvalningspolitiske utfordringer i lys av erfaringer fra 'Den nye staten'", en Per Læg Reid (ed.), *Malstyring og virksomhetsplanlegging i staten*, Bergen, Alma Mater, pp. 127-141.
- Stigen, Inger (1991), "Avbyråkratisering og modifisert forhandling? Om bruk av prosjektorganisasjon i norsk sentraladministrasjon", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, núm. 3, vol. 7, pp. 173-192.
- Thompson, Jams D. (1967), *Organization in Action*, Nueva York, Mc Graw-Hill.
- Wright, Vincent (1992), "Public Administration in the Nineties. Trends and Innovations. Introduction", ponencia en el 22º Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Viena, 13-17 de julio de 1992.

Informes oficiales

- NOU, 1989, p. 5, "En bedre organisert stat".
- NOU, 1990, p. 32, "Statens lønnskomité av 1988".
- NOU, 1991, p. 28, "Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor".
- NOU, 1992, p. 21, "Ikke bare ord...".
- St.meld.nr. 35 (1991-1992), "Om statens forvaltnings- og personalpolitikk".