

LA ADMINISTRACION SUECA ANTE LAS TRANSFORMACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES CONTEMPORANEAS EN LOS PAISES EUROPEOS

Kurt HOLMGREN

KURT HOLMGREN. Consejero de la Suprema Corte Administrativa de Suecia.

I. Realidades suecas

Siendo Suecia un pequeño estado situado en los confines septentrionales de Europa, conviene tal vez, a título de introducción los problemas que se presentan actualmente en materia administrativa, recordar datos sobre la manera en que este país es gobernado.

Su superficie corresponde a cinco sextas partes de la de Francia; Suecia cuenta solamente con ocho millones de habitantes de los cuales la mitad, o sea cuatro millones, tienen un empleo regular y de éstos un poco más de un millón son funcionarios públicos, la mitad de éstos al servicio del Estado y la otra mitad al de las colectividades locales (municipios y consejos generales).

Como en la mayor parte de los países las actividades públicas se han acrecentado rápidamente. En 1965, los servicios públicos ocupaban el 21% de la población activa, este porcentaje creció a 31% en 1975.

Durante 44 años de 1932 a 1976, Suecia ha tenido un gobierno social-demócrata o un gobierno de mayoría social-demócrata. A partir de 1976, el país es dirigido por un gobierno representando una coalición de partidos no socialistas (Centro, Conservadores y Moderados y Laborales) cuyo Primer Ministro es un Centrista.

Suecia tiene 14 departamentos ministeriales. Con la excepción del Primer Ministro todos los miembros del Gobierno son responsables de cierto dominio. Cinco de estos departamentos cuentan con dos ministros que asumen la respon-

sabilidad de las actividades de acuerdo a una repartición previamente fijada.

En la mayor parte de los países, las actividades gubernamentales están integradas a la administración corriente en el marco de amplias unidades ministeriales. El jefe de cada uno de estos ministerios asume en principio la responsabilidad de todas las medidas administrativas tomadas en los diferentes niveles que comprende su ministerio. Como Finlandia, la forma de gobierno de Suecia está separado de este modelo en el sentido de que los ministerios son esencialmente los **órganos de planificación y de las medidas prácticas más importantes** (proyectos presentados al Riksdag, textos reglamentarios en el campo de competencia del poder ejecutivo, nominaciones a funciones superiores, decisiones sobre recursos administrativos no jurisdiccionales y otras decisiones administrativas importantes). **Y las actividades administrativas, prácticas que incumben en este conjunto a "agencias centrales" toman sus decisiones conforme a las disposiciones legislativas y reglamentarias y a instrucciones de carácter general.** En estos casos particulares los ministerios sólo intervienen en medida limitada. Existen actualmente alrededor de 80 "agencias", cuya importancia y autoridad varían considerablemente desde los amplios servicios de la Dirección Nacional de Navegación Marítima (Sjöfärpsveret), cuya competencia abarca la marina mercante y los faros, y la Dirección Nacional del Trabajo (Arbetsmarknadsstyrelsen) cuyas atribuciones son particularmente importantes en época de desempleo, hasta bastantes pequeñas unidades tales como la Dirección Nacional de Actas y los bienes del Reino (Kammarkollegium) y la Dirección Nacional de Pesca (Fiskeristyrelsen). Además de estas **"agencias centrales" existen 24 Prefecturas (Lansstyrelser) que constituyen organismos también con el poder de toma de decisiones sobre el plan regional.**

Teniendo sus orígenes ciertas circunstancias históricas, este sistema administrativo en general funciona de modo satisfactorio. Ofrece particularmente la gran ventaja de que el Ministro y sus colaboradores no intervienen en un gran

número de asuntos de importancia secundaria y pueden consecuentemente dedicarse más detenidamente a los asuntos de planificación y a los problemas de incidencia nacional sobre los planes políticos y económicos.

Puede parecer extraño que aún en asuntos de importancia mayor las "agencias centrales" y las prefecturas pueden tomar sus decisiones independientemente y llegar así a resultados diferentes de los que podría aprobar el ministro competente. Además del derecho reconocido a todo ciudadano y a toda empresa de presentar un recurso ante el ministro, que puede así cambiar la decisión tomada este régimen permite a la "agencia" especializada o a la prefectura perseguir enérgicamente su propia línea hasta en asuntos de importancia mayor. Un ejemplo nos es proporcionado por la cuestión de la extensión de la energía nuclear, hacia la cual el ministro competente es notablemente desfavorable mientras que los servicios administrativos especializados y particularmente la administración de la energía eléctrica (Vattenfallstyrelsen) recomendaron en varias ocasiones en sus escritos difundidos públicamente la utilización creciente de la energía nuclear la cual según ellos representa ventajas económicas y no representa en general ningún riesgo.

Conviene señalar que **en Suecia los municipios y los consejos generales (Landsting) tienen en el sector público un papel más importante que en los países de occidente en general.** Las atribuciones de estos organismos abarcan la mayor parte de la enseñanza y todos los servicios públicos de higiene y de salud, los de protección de menores y de ancianos, unas secciones de la seguridad social y los servicios de vías públicas. Todo esto requiere naturalmente un vasto aparato administrativo. Cabe señalar que en general el reclutamiento de sus agentes es más desigual que el de la administración estatal propiamente dicha.

Durante largo tiempo ha reinado cierta estabilidad en el seno de la administración del Estado. El número de sus agentes se acrecentó pero este crecimiento permaneció moderado, interviniendo principalmente en los dominios de

actividades ya establecidas. Las tareas principales de esta administración eran de carácter jurídico y consistían frecuentemente en la interpretación de disposiciones legales y reglamentarias. Estas atribuciones también eran en general netamente delimitadas.

Como ya lo hemos referido, el crecimiento del número de agentes de la administración ha sido acentuado a partir de la última guerra. Las causas principales fueron la creación de nuevos campos de acción, la ampliación de los ya existentes a consecuencia de un crecimiento de la "demanda" o de ciertas ambiciones, la transerencia al Estado de ciertas atribuciones y el crecimiento de las necesidades del personal como consecuencia de una disminución en el horario de trabajo. Conviene sin embargo que a pesar de la larga persistencia de los socio-demócratas en el poder, la industria sueca sólo se ha nacionalizado en una débil medida (10% máximo). Sucede lo mismo con el comercio bancario.

En la administración de antaño a escala nacional, los jefes de servicio y los agentes de ejecución eran frecuentemente preparados para el cumplimiento de sus tareas por estudios jurídicos seguidos de periodos de práctica de dos o tres años en los tribunales. Una formación de base respondía igualmente bastante bien a los imperativos formulados en materia de competencia de las otras categorías de personal. A causa de que las atribuciones consistían en interpretar los textos legales y reglamentarios se convirtieron en actividades particularmente planificadoras, **el lugar dominante que ocupaban los juristas en las funciones de ejecución disminuyó.** En 1973 esta administración reclutó solamente 500 licenciados en derecho mientras que reclutaba alrededor de 1,300 economistas y sociólogos y aproximadamente 1,500 técnicos provistos de un diploma universitario.

La formación de agentes reclutados por el Estado, para tareas de ejecución varía por lo tanto mucho. A nivel de jefe de servicio el reclutamiento de juristas sigue siendo importante tal como daremos unos ejemplos posteriormente. Re-

cordamos que en Suecia no existe organismo correspondiente a la Escuela Nacional de Administración Francesa.

II. Algunas reflexiones subjetivas

En la "nota explicativa", se indicó que la transición de una administración que tiene como función principal la de salvaguardar el sistema social en vigor, a una administración que, en numerosos aspectos debe intervenir e inmiscuirse en los asuntos privados de los administrados, debe sobrellevar un cierto número de dificultades. Tal vez conviene de todas maneras recordar que aún antes de nuestra época de grandes transformaciones intervinieron en lo relacionado a las tareas otorgadas a la administración. La evolución de ésta hacia el fin del siglo XIX y principios del siglo XX cuando este campo de acción se extendió a sectores técnicos, tales como los ferrocarriles y el teléfono, y a un sistema de seguridad social, en ese tiempo en sus principios, ofrece un ejemplo de estas mutaciones a las cuales ella debió enfrentarse lo mejor posible.

Indudablemente también cabe reflexionar en los nuevos imperativos que convendrá formular para la administración de los años 80 mismos que no existían hacia los años 20 y siguientes. Se puede calificar de "capitalismo controlado" el régimen político bajo el cual Suecia y la mayoría de los Estados Occidentales viven en la hora actual. Los agentes del Estado que requiere esta función de control deben, en una amplia medida, presentar las mismas calificaciones que las exigidas por el comercio y la industria, en lo que se refiere a sus empleados. Es evidente que es entonces muy importante que para esta función de control los poderes públicos puedan disponer de una élite realmente apta para asumirla. Esto concierne particularmente a los técnicos y especialistas de la economía industrial.

En lo que se refiere a Suecia, es difícil pretender que haya particularmente tenido éxito a este respecto. En general

sus técnicos competentes prefirieron emplearse al servicio de la industria privada, que ofrece salarios más elevados y permite una mayor libertad de acción. A este respecto, la rigidez relativa de las tablas salariales de la administración estatal sueca ha constituido un obstáculo aún si en el transcurso de estos últimos años ha logrado atraer un buen número de ingenieros y economistas talentosos ofreciéndoles a título personal contratos de empleo estipulando sueldos más elevados que los habituales.

Las dificultades a las cuales nos acabamos de referir se manifestaron principalmente cuando en razón de la coyuntura desfavorable actual el Estado se vio obligado a otorgar diversas formas de ayuda económica para impedir el cierre de grandes empresas y limitar el desempleo. Fue idéntica la situación cuando el Estado quiso estimular el comercio y la industria en regiones en vías de desarrollo, provocando con la ayuda de los fondos públicos, la implantación de nuevas empresas industriales a la ampliación de las existentes. Esto es válido particularmente para esas regiones septentrionales de nuestro país.

Sin embargo la dificultad que consiste en hacer funcionar una administración a la cual juncumben constantemente tareas nuevas y más **pesadas se manifiestan igualmente sobre otros planes que el del reclutamiento de los técnicos y de los economistas.** En particular en época de prosperidad, el Estado sueco ha tenido dificultades para atraer, aún para funciones administrativas que no exijan conocimientos técnicos o económicos, un número de funcionarios suficientes, particularmente entre **los juristas y especialistas en ciencias políticas.** A esto han contribuido no solamente la rigidez y el bajo nivel de las tablas salariales sino también la baja del standing social de los agentes del Estado, del hecho que los bancos, las compañías de seguros y las oficinas de las grandes empresas frecuentemente ejercen una mayor seducción que los ministerios, las agencias administrativas y las prefecturas basadas en el espíritu de la juventud que se interesan en los problemas administrativos. Sin embargo, a

este respecto la administración pública encontró un refuerzo correspondiente a la costumbre francesa de atraer para el trabajo de los gabinetes ministeriales y otros organismos a jóvenes funcionarios provenientes de ciertos órganos administrativos tales como el Consejo de Estado, la Corte de las Cuentas y la Inspección de las Finanzas. Es así que en Suecia los ministerios han llamado a jóvenes magistrados de las Cortes de apelación (hovratter) y de las Cortes administrativas de apelación (kammarratter). Mencionaremos a título de ejemplo que en el primer semestre de 1978 veinticinco de los aproximadamente sesenta más altos puestos de los ministerios estaban ocupados por magistrados que gozaban de una licencia de sus tribunales. Todos los Directores generales de las "agencias" administrativas autónomas se reclutan entre los altos funcionarios de los ministerios; estos puestos de dirección están igualmente ocupados en gran número por antiguos magistrados.

Aún si esta tendencia de recurrir a juristas y en particular a magistrados para confiarles altas funciones administrativas se liga en parte a la sobrevivencia de una tradición que data de la época en que los juristas ocupaban casi todos los puestos de dirección, ésta nos expresa una concepción que parece llevarse a cabo igualmente fuera de Suecia y según la cual buenos "generalistas" es decir juristas u otros, atraídos a las actividades intelectuales, con ideas claras y facilidades para iniciarse en nuevos problemas podrían, en muchos dominios, incluyendo los relacionados con problemas económicos y sociales, ser seleccionados para los puestos de dirección a especialistas cuya formación es única o principalmente en los dominios de actividades del servicio público que los podría contratar.

En muchos países se manifiesta **una tendencia a confiar a veces a personalidades políticas de altas funciones administrativas, aún otras que las del Secretario de Estado de un ministerio.** Diversos motivos inspiran tales afectaciones. La meta consiste a veces en aportar a la administración sangre nueva y a nombrar una personalidad nueva dotada de ta-

lentos administrativos, para funciones para las cuales entre los especialistas no hay candidato adecuado. Puede tratarse igualmente para poner en operación una reforma para la cual los funcionarios son considerados demasiado escépticos, y se trata de encontrar una personalidad que cree y que está dispuesta a realizarla. Sin embargo puede igualmente tratarse de encontrar un hombre que haya pasado las pruebas sobre el plan político y que merece ser recompensado con un puesto de retiro digno de sus méritos políticos. Por otra parte no faltan ejemplos en los cuales un puesto administrativo de dirección se convirtió en un retiro honorífico reservado a una personalidad política que ya no es útil a su partido (por ejemplo "the spoils system" de los Estados Unidos de América).

En Suecia este tipo de reclutamiento político para funciones administrativas existe desde hace tiempo pero sólo recientemente se ha recurrido a él débilmente y bajo formas veladas. Sin embargo este se ha indudablemente acrecentado durante la última decena de gobierno social-demócrata y parece que la coalición de los partidos no socialistas que en 1976 sustituyó a los sociales-demócratas en el gobierno, no han podido resistir a la tentación de favorecer igualmente a personalidades políticas en los nombramientos administrativos. Por otra parte reina en Suecia en estas materias una especie de "camaradería" y ya desde la época social-demócrata se procedió al nombramiento de puestos administrativos no solamente a camaradas del Partido sino también a personalidades dirigentes pertenecientes a los partidos "burgueses" y que convenía controlar, particularmente en cuanto a los prefectos (Landshövdingar) en los veinticuatro departamentos. Es conveniente agregar que la tendencia al reclutamiento político se manifestó mucho más marcada en la administración municipal que en la del Estado. Resulta a veces que las comunas deben pagar salarios más elevados que los del Estado para poder atraer técnicos, economistas y juristas competentes.

Indudablemente la administración ha atraído así gente capaz, pero también es cierto que esta tendencia a ocupar a

numerosas personalidades políticas en puestos administrativos de dirección tiende a perjudicar el reclutamiento de los agentes del Estado. Si los jóvenes capaces de los cuales la administración tiene gran necesidad notan que, frecuentemente los puestos de dirección están ocupados por políticos estarán cada día en mayor número inclinados a renunciar al servicio del Estado para dirigirse hacia los bancos, las compañías de seguros y las compañías industriales.

Con el fin de favorecer un incremento del reclutamiento político, se vio en ciertos países que los jóvenes aspirantes y altas funciones del Estado provenían en gran número de medios acomodados con estrechas ligas principalmente con los bancos y las grandes empresas, y teniendo por esta causa una actitud conservadora que no les permitía comprender bien las reformas sociales y económicas. Por lo que concierne a Suecia, estos puntos de vista tan sólo representan un débil interés de actualidad, pues, por lo menos durante el curso de estos últimos años, los candidatos a las funciones superiores del servicio del Estado representaron una amplia gama de simpatías políticas pertenecientes a todas las clases sociales. Agregamos que en el seno de los ministerios reina una lealtad marcada hacia los dirigentes políticos, y hay que observar también que aún las decisiones tomadas al más alto nivel se refieren muy frecuentemente a problemas prácticos, para los cuales las simpatías políticas de los que las toman tan sólo juegan un débil papel; se trata más bien de consideraciones administrativas, económicas y técnicas que requieren sobre todo cierta movilidad, una facultad de juzgar claramente, así como sentido común. Estos son puntos de vista frecuentemente descuidados por los mass-média que discuten los problemas de nombramiento, así como en los manuales suecos de ciencias administrativas.

En la "nota explicativa" se pregunta si las transformaciones económicas y sociales que intervienen en distintos países están acompañados de una "innovación administrativa". Sin duda alguna esta evolución ha acarreado necesidades en di-

versos dominios (máquinas de oficina, sistemas de informática, etc....) conviene investigar si esta renovación fue suficiente y racional en su esencia. En relación a esto señalamos, en lo que se refiere a Suecia, que a escala gubernamental nos hemos preocupado por mejorar la organización, principalmente subdividiendo vastos departamentos ministeriales tales como el de asuntos sociales y de la salud pública (social departmentet), de los cuales se sustrajo el ministerio del trabajo, o el antiguo ministerio del comercio que fue subdividido en dos departamentos, el de comercio propiamente dicho y el de la industria. Por otra parte, se instalaron nuevas "agencias centrales" para ciertos asuntos que el ministerio competente o los antiguos servicios autónomos no podían tratar en forma satisfactoria. Es así que se creó una **Administración Nacional de los Tribunales** (Doms. tolsveret), encargada de asuntos relacionados con la administración y con el personal de los tribunales y que antes dependían en gran parte del Ministerio de Justicia; una **inspección de la informática** (Datainspektion) encargada de controlar la utilización de sistemas de informática de la administración pública y de las empresas privadas, una **oficina central para la ayuda al desarrollo internacional** (Styrelsen for internationell ut veckling) responsable básicamente de la ayuda sueca a los países en vías de desarrollo, la cual dependía anteriormente del ministerio de asuntos internacionales y del ministerio de finanzas, una **Dirección de Convenios Colectivos del Estado** (Statens avtalsverk), una **Administración Nacional de Navegación Marítima** (Statens sjofartsverk), cuyas atribuciones dependían anteriormente de la Dirección Nacional de Comercio (Kommers kollegium) y una **Administración Nacional de la Protección del Ambiente** (Statens naturvardsverk) para distintas materias relativas al medio ambiente y que antes dependían en gran parte del ministerio de Agricultura (Jordbruksdepartementet).

Lo que acabo de decir concierne a cambios que, bajo diversas formas, han intervenido en todos los países, conviene mencionar a este respecto una reforma administrativa particularmente en Suecia y que consiste en una **tendencia a**

transformar a la provincia ciertos servicios centrales hasta ahora con sede en Estocolmo. Esta tendencia se inspira a la vez en el deseo de evitar un crecimiento excesivo de la capital y reforzar aún más algunos centros de provincia en favor de la diversificación demográfica. Es por esto que el **Instituto Nacional de Meteorología e Hidrografía** (Statens meteorologisk-hydrografiska institut) fue transferido a Norrköping, ciudad industrial del Este situada en la parte sur de Estocolmo, que la **Dirección Nacional de Pesca** (Fiskeristyrelsen) ha sido instalada en Goteborg, puerto de la costa Oeste, que la **Oficina Nacional de Pensiones de los Agentes del Estado** (Statens personalpensionsverk) fue transferido a Sundsvall, ciudad industrial, situada sobre el Golfo de Botnie en Suecia septentrional y que la **Administración Nacional de Seguridad de Caminos** (Statens trafikskerhetsverk) lo fue a Borlänge, ciudad industrial del Centro. Durante un periodo de transición, cada una de estas transferencias provocó grandes dificultades, una parte del personal y en particular los casados de los cuales el conyugue estaba al servicio de otro empleador con sede en Estocolmo se rehusaron al cambio. La renuncia del personal experimentado y la contratación en las provincias de nuevos agentes sin experiencia dañaron naturalmente mucho el rendimiento de los servicios administrativos así transferidos. No es posible en la ahora actual juzgar las ventajas o las inconveniencias a largo plazo susceptibles de resultar de estas transferencias. Cabe sin embargo recordar que una dispersión análoga de la administración central fue efectuada en otros países, principalmente en Suiza, donde se juzgó que esto era natural y daba buenos resultados.

Además de esta modificación estructural que presenta un carácter de "desconcentración" se procedió en Suecia, como en otros países y en un cierto número de dominios, a la **transferencia a los organismos locales de provincia del poder de decisión que perteneció antiguamente a las autoridades centrales.** Esta transferencia llamada "descentralización" fue apreciada en diversos puntos. Por un lado, presenta la ventaja de que los funcionarios a quienes les confiere el

poder de decisiones y los administrados están ahora más cerca los unos de los otros y que la autoridad central se encuentra así descargada de un gran número de asuntos relativamente de mediocre importancia. Por el contrario y en particular cuando se trata de permisos y autorizaciones, es decir, de decisiones de naturaleza jurídica, puede manifestarse una cierta disparidad en la aplicación de la ley entre las diferentes provincias, disparidad que puede atraer la atención y suscitar críticas.

En la "nota explicativa" se preguntó **cuales son las modificaciones de estructura, de procedimiento y de comportamiento que requiere la adaptación de la administración y a su nueva forma en materias económicas y sociales.** Ya se respondió a esta pregunta en lo que concierne a las estructuras. En lo que se refiere a los procedimientos, conviene mencionar que durante mucho tiempo Suecia resolvió sus asuntos sin recurrir a leyes de alcance general en materia de procedimiento administrativo pero que debido a la presión ejercida principalmente por los partidos no socialistas, una legislación tal abarcando una vasta reglamentación vio la luz del día al principio de los años 70. Por otra parte cabe constatar **que diversas reglamentaciones y no solamente leyes sobre el procedimiento administrativo pero todo tipo de disposiciones relativas a los controles económicos y sociales principalmente en materia de construcción y de estadística económica, fueron fuente de complicaciones, de retrasos y de dificultades para las empresas y los ciudadanos en particular.** Esto llevó al Gobierno actualmente en el poder a instrumentar varias encuestas con el fin de introducir ciertas simplificaciones, limitaciones y mejoras en distintos sectores de la administración. Es difícil prever lo que de esto resultará. Sin embargo esas encuestas fueron acogidas con un cierto escepticismo y es así que se declaró que en general el defecto de tal o cual reglamentación no reside en la concepción de sus disposiciones pero si en el hecho de que se haya instaurado una reglamentación. Un aspecto poco amable de los debates de estos últimos años en Suecia, proviene del hecho de que los medios políticos no

quisieron admitir esta realidad, e hicieron responsables a los agentes de la administración de las dificultades, acusándolos de rigidez y de espíritu burocrático.

Un sector en el cual la administración sueca tuvo dificultades para enfrentarse de manera eficaz a la ampliación de sus tareas consiste en **la necesidad de informar a los administradores en plazos razonables del camino seguido por sus solicitudes, sus quejas y sus preguntas.** En Suecia, cuando el Estado era autoritario reinaba por lo menos cierta resignación a este respecto, los administrados sólo tenían que esperar una respuesta cuando le placiera a la autoridad real de ocuparse del asunto que se le había sometido. Por el contrario en nuestra época moderna hemos estimado que convenía contestar rápidamente al cuestionado o al quejoso. En efecto sabemos que han intervenido largos lapsos de espera tanto en Suecia como en otros países. Es así que en mi país se han constatado notables retrasos principalmente en materia de solicitudes de permisos de estancia en el país por extranjeros, así como de los asuntos de patentes y los relacionados a cuestiones fiscales. La incapacidad de los servicios públicos para responder en materia fiscal es particularmente chocante en un país como Suecia donde las cargas fiscales son extremadamente pesadas. Mencionaremos a título de ejemplo el que en 1976 introducida ante la Corte Administrativa de Apelaciones una petición de indulto contra una decisión tomada en materia fiscal por un servicio regional, debía esperar un promedio de tres años para que su asunto fuera resuelto. Retrasos similares son notorios en otros países, principalmente durante los años 50 en el Consejo de Estado Francés, pero curiosamente con frecuencia son tomados a la ligera.

En la "nota explicativa", se pregunta igualmente como se presentan **las relaciones de la administración con el resto de la sociedad.** Si esta cuestión concierne la actitud personal de los administrados hacia los funcionarios, responderemos que generalmente los del Estado y las colectividades locales cuentan con la estima de los ciudadanos. Si bien el em.

plearse al servicio del Estado es menos deseable que antes, se dice que en general la autoridad pública es digna de confianza. La incorruptibilidad casi integral de la administración sueca contribuyó mucho a esto. Mencionemos a título de ejemplo que prácticamente nunca se da propina a los empleados del ferrocarril u otros agentes del Estado que dan servicio al público. Durante la guerra, mientras el comercio y la industria eran objeto de múltiples reglamentaciones aplicadas por órganos provisionales que emplean en general personal reclutado a toda prisa, era extremadamente raro el poder sospechar la influencia de la corrupción sobre la manera de tratar los asuntos relacionados al otorgamiento de licencias o autorizaciones profesionales.

También se pregunta cual es el lugar que ocupa la administración dentro de la jerarquía de poderes. La respuesta a esta pregunta depende de la forma en que se concibe la extensión de esta jerarquía. En los debates públicos que se llevan a cabo en Suecia, se ha dicho frecuentemente, principalmente por los mismos agentes del Estado, que son los políticos los que deciden y que los funcionarios tan solo les aportan su humilde concurso elaborando y redactando las proposiciones. De hecho, esos agentes y en particular los altos funcionarios son frecuentemente igualmente poderosos como las personalidades políticas; esto debido a que en razón del tecnicismo, en el sentido amplio de este término, de los problemas de la sociedad actual esas personalidades son estrechamente dependientes de los agentes de la función pública. Aunque la administración pública, lo hemos visto, atrae menos que antes a los jóvenes talentos, los funcionarios gozan generalmente de respeto por parte de las empresas privadas. Es claro que el prestigio del cual gozan los distintos sectores de la administración varía de una época a otra. Actualmente los servicios del Ministerio de Asuntos Internacionales y los ministerios económicos además de

magistrados de las jurisdicciones superiores gozan de la más alta consideración. Es esto lo que explica por qué eminentes personalidades de esos cuerpos de funcionarios son frecuentemente invitados a ocupar puestos importantes en el comercio y la industria (cuando que lo contrario es muy raro).

Un historiador nórdico en el pasado lanzó la fórmula según la cual "son las contribuciones personales las más importantes en la historia". Para terminar, tentado, a la luz de la experiencia que adquirí en Suecia de afirmar que a pesar del valor de una buena organización, a pesar de la importancia de una reparación administrativa, a pesar de la utilidad de reglas satisfactorias en materia de procedimiento administrativo, son las cualidades personales de los funcionarios y en particular de los que ocupan un rango elevado las que cuentan antes que nada cuando se trata de anteponer a la administración a las "transformaciones económicas y sociales de los Estados europeos". Reconocemos de buena gana que en una conferencia que reúne representantes de tan numerosos países, es difícil estudiar comparativamente este factor, dado que cada representante conoce solamente la situación reinante en su propio país en lo que se refiere a estas cualidades y que, por razones naturales, hace prueba de prudencia, cuando se trata de en el plan personal criticar el Estado de las cosas reinantes en su propio país. Por otra parte no es posible traducir en figuras y en diagramas las cuestiones cualitativas. Un país puede disponer para su administración de la organización mejor concebida del punto de vista lógico, puede recurrir al mejor sistema informática, puede disponer para sus funcionarios de una excelente formación especializada y sin embargo los resultados serán malos si, en los puestos de responsabilidad, no emplea gente suficientemente inteligente, enérgica e independiente.