

micos obtenidos, nos darán la rentabilidad de aquélla.

El concepto de rentabilidad, en el caso de la asistencia técnica, puede parecer limitador porque no todas las acciones emprendidas pueden valorarse en cuanto a resultados económicos a corto plazo, pero sí constituye en cambio una orientación de indiscutible valor. Indica el carácter de adaptación mayor o menor de las inversiones de asistencia técnica en las zonas subdesarrolladas, encamina a los técnicos en la elección de las actividades a realizar y, por último, demuestra la eficacia de los ejecutores en conjunto.

En la consecución de esa eficacia hay que conceder una importancia singular a la administración de personal, sobre todo en el aspecto de las retribuciones, del *welfare*, de la información, organización de los medios de

comunicación y transporte y de los equipos técnicos y de oficinas.

En los servicios no ejecutivos de los proyectos de asistencia técnica se debe prever un servicio de documentación e información y otro de medios audiovisuales.

Estos proyectos encierran un valor particular porque contienen las dos funciones de demostración de los métodos de desarrollo y el punto de partida para lograr éste en territorios más amplios.

El procedimiento de las zonas homogéneas se consolida cada día más. Por otra parte, constituyen también laboratorios en los que se ponen al día los métodos y verdaderos planteles de técnicos que podrán ser utilizados luego en empresas de mayor alcance, de escala más amplia, nacional o internacional.

LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PAISES ESCANDINAVOS A PARTIR DE 1945

35.04(48)

Recoge esta nota informativa las líneas esenciales de un artículo de POUL MEYER aparecido en la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* (volumen XXVI, núm. 2, 1960).

I. Introducción

Aun cuando los problemas administrativos que se planteaban en Escandinavia en 1945 variaban enormemente de uno a otro país, sin embargo, existía en común la cuestión de las complejas reglamentaciones impuestas por las necesidades de la guerra y de las que el público deseaba liberarse lo

antes posible. La intervención estatal prácticamente en todas las actividades humanas creó un clima de hostilidad contra las autoridades administrativas a las que se consideraba responsables de la continuación de las medidas regulatorias. Con el tiempo, las reglamentaciones desaparecieron, pero la aparición del Estado Providencia (*Welfare State*) originó nuevos

problemas administrativos. Con ellos surgieron discusiones sobre la necesidad de introducir reformas administrativas, cuyo carácter sólo se puede comprender teniendo en cuenta las líneas generales del sistema administrativo de los países escandinavos.

II. Sistema administrativo

Los soberanos de las monarquías nórdicas no tienen en la práctica poderes personales, aunque las Leyes Fundamentales les atribuyan el poder ejecutivo. Por otra parte, el Presidente de Finlandia puede ocasionalmente adoptar decisiones en contra del parecer de sus Ministros. En Suecia, la autoridad administrativa es el Rey en Consejo; los Ministros son simples Consejeros. En Noruega, los Ministros están investidos de amplios poderes, bien directamente por la Ley, bien por delegación del Rey. En Dinamarca, cada uno de los Ministros es autoridad suprema en los asuntos de su competencia.

1. *Administración Central.*—En Dinamarca y en Noruega, en la Administración Central existe un cierto número de Departamentos bajo la dirección de los Ministros; el superior jerárquico de los funcionarios es el Secretario Permanente, quien, en cierta medida, puede actuar en sustitución del Ministro. En Finlandia, con los Departamentos coexisten las Oficinas Centrales, tan numerosas en Suecia. La Administración Central sueca no ha aceptado el sistema ministerial.

2. *Administración Local.*—Todos los países escandinavos están divididos en regiones colocadas bajo la autoridad de un Gobernador que representa al Gobierno. La célula básica de la Administración Local es el Municipio sometido al control del Poder central.

3. *Función Pública.*—La política de personal de los países escandinavos ha estado tradicionalmente basada en el sistema burocrático del Continente europeo.

En Dinamarca, la Función Pública está regulada por una Ley que fija la remuneración de los funcionarios. Sin embargo, ciertas asociaciones profesionales pueden negociar con el Ministerio de Hacienda acerca del estatuto legal y económico de los funcionarios. Aunque éstos pueden ser destituidos por el Ministro, en la práctica las destituciones sólo se producen en el caso de delito.

La Ley de Funcionarios finlandesa distingue tres clases de funcionarios: nombrados por el Presidente, que pueden ser destituidos cuando el interés general así lo requiera; nombrados por el Fullmakt (miembros de los Tribunales, altos funcionarios administrativos, etc.), que son inamovibles, salvo caso de mala conducta; funcionarios subalternos que son revocables.

Las Leyes Fundamentales de Suecia y de Noruega distinguen entre altos funcionarios amovibles e inamovibles. Para ninguna de estas clases de funcionarios existen normas generales en Noruega, donde, sin embargo, una Ley de Funcionarios regula la situación de los funcionarios inferiores. En Suecia no existe una Ley general de funcionarios, pero su Estatuto está regulado por una serie de Leyes especiales y Reglamentos.

En los países nórdicos el Estatuto de los funcionarios locales es similar al de los de la Administración Central.

III. Necesidad de la reforma administrativa

Las peticiones de reforma administrativa parecen responder a las siguientes causas:

1. Necesidad de liquidar las reglamentaciones de tiempos de guerra, seguida por las discusiones sobre las ventajas e inconvenientes del Estado Providencia. Error muy corriente es creer que la Administración más barata es la mejor.

2. Deseo de seguridad jurídica. Se pretende conseguir una mejor protección de los derechos de los ciudadanos mediante el perfeccionamiento del procedimiento administrativo y un más eficiente control parlamentario y judicial de la Administración.

3. Eficiencia. La demanda popular de eficiencia, a veces demasiado simplista, está basada en los principios que rigen en el mundo de los negocios: mayor producción a menor costo.

4. Perfeccionamientos en el régimen de funcionarios. Una parte del público ha pedido la revisión de la situación social y económica de los funcionarios, a fin de igualarlos con los empleados privados. Por otra parte, los funcionarios han luchado para obtener condiciones económicas más ventajosas.

Aun cuando no ha habido una cooperación oficial entre los diversos países escandinavos en materia de reforma administrativa, sin embargo, aparte de las visitas de miembros de comités y de los intercambios de información, se han celebrado diversas reuniones de juristas y funcionarios para tratar de esos problemas como las que tuvieron lugar en Oslo en 1949 y en Estocolmo en 1951.

IV. Comisiones de reforma

1. Dinamarca. En 1946 se creó una Comisión de Reforma Administrativa, integrada en su mayoría por altos funcionarios, a la que se encomendaron, entre otras, las siguientes funciones:

- La transferencia de asuntos de los organismos centrales del Estado a los regionales o locales.
- La transferencia de asuntos de los Departamentos ministeriales a organismos centrales de ellos dependientes.
- El perfeccionamiento de la división del trabajo entre los distintos organismos.
- La abolición del principio de la Administración secreta.
- Las relaciones entre la Administración pública y el Poder legislativo.
- El perfeccionamiento del personal administrativo.
- La mejora de los métodos de trabajo.
- Horario de trabajo de los funcionarios públicos.
- La supervisión judicial o parlamentaria de la Administración.

En 1947 la Comisión estableció un comité ejecutivo de tres miembros, que en 1952 se convirtió en un organismo permanente de naturaleza análoga a la de las oficinas de O. y M. de otros países.

2. Finlandia. No se ha creado ninguna comisión del tipo de la danesa. Las comisiones parlamentarias han abordado problemas administrativos, tales como el Estatuto de los Funcionarios, algunos aspectos del procedimiento administrativo, etc.

3. Noruega. El trabajo más importante realizado en materia de reforma administrativa desde la guerra en los países nórdicos es el informe publicado en 1958 en Noruega por una Comisión presidida por Terje Wold. El informe contiene un análisis del sistema administrativo del país, procedimiento administrativo, control parlamentario y judicial de la Administración, etc.

Otras comisiones se han ocupado después de 1945 de la estructura de las organizaciones y del perfeccionamiento de los métodos administrativos; una de ellas dió lugar a la creación de la Dirección de O. y M. del Gobierno noruego.

4. Suecia. En este país existe la costumbre de nombrar expertos, que, por cuenta del Parlamento y del Gobierno, estudian cuestiones específicas. Así en 1947 el Profesor Herlitz publicó un informe sobre el procedimiento administrativo, y diez años más tarde otro sobre los recursos administrativos.

Diversas comisiones se han ocupado de la posible necesidad de una reforma municipal, de la reorganización de la función pública y de la creación de una oficina de O. y M.

V. Evolución actual

La evolución actual de la Administración pública en los países escandinavos se caracteriza por los siguientes elementos:

1. Tendencia hacia una centralización más intensa y una concentración de las facultades decisorias en los niveles superiores de la estructura jerárquica. Esta evolución ha proseguido en Dinamarca, a pesar de que la Comisión de Reforma Administrativa recibió el encargo de investigar los medios para obtener una Administración más descentralizada. En Noruega, como resultado de los trabajos de una comisión creada en 1955, se han

establecido, al margen de los Ministerios, organismos a los que incumben importantes funciones administrativas.

2. Aumentos del personal administrativo. El incremento del personal subalterno y del número de expertos ha debilitado la creencia popular en la utilidad del régimen tradicional de la función pública. Mientras que los pequeños funcionarios desean conservar el prestigio y la seguridad que les confieren las normas legales, los técnicos, que pueden conseguir buenas condiciones en el sector privado, se preocupan menos por la seguridad.

3. Preocupación por las cuestiones de procedimiento y control administrativo, con vistas a proteger los derechos de los ciudadanos. Así se ha extendido la institución sueca del Comisario parlamentario. Finlandia la adoptó en 1918 y una Ley danesa de 1954 recoge una figura de aspecto semejante, aunque sustancialmente diferente.

4. Crisis del sistema de Administración Local. La eficacia exige la introducción de cambios, entre los que figura la revisión de los límites de los Municipios. Esto es lo que se ha hecho en Suecia, donde se ha procedido a la fusión de los Municipios más pequeños.

5. Creación de organismos centrales para lograr el perfeccionamiento de la Administración. Se han establecido oficinas de organización en Suecia (1941), Finlandia (1943), Dinamarca (1947) y Noruega (1948). Las cuatro organizaciones celebran reuniones anuales para discutir las cuestiones de interés general.