

## **SOBRE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS ESCANDINAVOS**

Por ANTONIO GONZALEZ DIAZ-LLANOS

*Sumario: A) Los funcionarios y sus sindicatos.—B) Profesionalización de los funcionarios.—C) Publicidad.—D) Consideración especial de la Administración local popular.*

Frente a los principios de la democracia convencional, la descrita, por ejemplo, en 1943 por Joseph Schumpeter, la nueva democracia nórdica exige del público, intervención no sólo en los procesos electorales políticos, sino constante preocupación por las decisiones administrativas. El proceso electoral no puede suponer un cheque en blanco a favor de los triunfadores; éstos no deben sentirse con poderes incondicionales. El elector no queda enajenado, ni convertido en un ser disminuido, ni un menor de edad por el hecho de elegir un representante para el Parlamento. Los partidos políticos no agotan la representación de los intereses de los ciudadanos; hay instancias y ámbitos de decisión cuya representación no les corresponde. Finalmente, y sobre todo, es un hecho patente que en los modernos Estados los centros de de-

cisión escapan muchas veces a los representantes elegidos para ir a caer en manos de los burócratas: burócratas de Gobierno o burócratas de partido. Es ahí donde hay que insertar la democracia.

Para los escandinavos la Administración pública es la clave de un buen sistema político. Lo fundamental en un tal sistema no estriba en la acertada elaboración de leyes y reglamentos, sino que éstos realmente se cumplan por los funcionarios y por el público. El alto grado de cumplimiento de las normas se ha logrado en Escandinavia gracias al sentido de responsabilidad de los funcionarios. Numerosas presiones surgen de todas partes para que los funcionarios sepan cumplir con su tarea, acudan puntualmente a su centro de trabajo y actúen con energía en los casos de inspección y denuncia. Constantemente hay reuniones entre funcionarios para mejorar su labor, comentarios en la prensa sobre sus actividades y en todas partes se habla de cómo desempeñan su papel.

Una presión social intensa, una publicidad increíble que con frecuencia afecta a la misma vida privada de los funcionarios, nos lleva a que Escandinavia cuente con un personal en su Administración responsable y eficaz. La función disciplinaria apenas cuenta. Allí donde florece por doquier una gran presión social en pro del trabajo y rendimiento, los expedientes disciplinarios y posibles sanciones están reducidos a su mínima expresión.

El formalismo puntilloso, el timbre, la póliza, el sello oficial, pago de tasas por expedientes, la intervención de vistos buenos de la superioridad, la redacción medieval de instancias y oficios, así como la lentitud de las resoluciones, todo esto ha sido abandonado desde hace tiempo por la Administración escandinava. Impera en ella una rapidez y eficacia por encima de las exigencias de procedimientos administrativos. De este modo cabe la resolución oral, la aceptación de cualquier medio de prueba (y no sólo las llamadas certificaciones) y la alteración rápida del expediente, consecuencia de una nueva visión más acertada del problema. Todo esto significa que hay confianza en el hombre, en el funcionario, mientras no se demuestre lo contrario.

El principio de la confianza a priori en el funcionario y en el público explica las reglas de descentralización y delegación que

alcanzan grados insospechados en Escandinavia. Los funcionarios no son valorados por lo que son o saben, sino por sus actividades concretas, es decir, por sus resultados. En la Administración escandinava se ha abandonado la lógica clásica y se ha sustituido por el método industrial, cuya esencia es la evolución constante. Nada hay fijo ni verdadero. En cada momento debemos atenernos a las circunstancias, y lo que hoy da buenos resultados, mañana puede ser contraproducente.

Desde principios de los años sesenta un psicólogo social norteamericano, Likert (*New Pattern of Management*, 1961), nos hablaba de diversos tipos de Administración: *la autoritaria*, conforme a la cual la dirección emplea el miedo y la amenaza, las comunicaciones van de arriba a abajo, los superiores y subordinados no tienen contactos y las decisiones son adoptadas exclusivamente por la dirección; *la autoritaria benevolente*, conforme a la cual la dirección emplea recompensas, existen comunicaciones hacia arriba (aunque limitadas a lo que desea el jefe) y las decisiones adoptadas por la superioridad son delegadas en cierto grado; *la consultiva*, en él la dirección, además de manejar recompensas, implica de alguna manera a los colaboradores, implica de alguna manera en sus decisiones a ellos, se admite su influencia e incluso muchas corresponden a los niveles inferiores. Pues bien, en este último caso se encuadran las administraciones escandinavas.

¿Cómo se ha logrado este eficaz sistema administrativo? A nuestro juicio, en primer lugar, por la gran preocupación del Gobierno, sindicato y público, por la responsabilidad del personal; en segundo lugar, por la amplitud de los canales comunicativos, y por último, por el alto rendimiento de la vida local.

#### A) Los funcionarios y sus sindicatos

Los países latinos tienen mucha fe en disposiciones del Estado para lograr una profesionalización de los funcionarios, tal como requiere una moderna sociedad política. Pero en Escandinavia la profesionalización ha sido obra de los mismos sindicatos de funcionarios, que de algún modo siempre intervienen en el

nombramiento, carrera administrativa y situaciones especiales del funcionario.

La existencia de cuerpos de funcionarios, tal como se conoce en España, es desconocida, salvo el caso de funcionarios especializados en asuntos exteriores o internacionales. El fenómeno es interesante constatarlo para que se vea en sus justos términos el contraste con el régimen jurídico de los funcionarios españoles. Conforme al trabajo de Rafael Bañón Martínez (*Poder de la burocracia y Cortes franquistas, 1943-71*, Madrid, 1978), la estructura de la Administración pública en cuerpos de funcionarios sirve de una parte para reclutar funcionarios con un mismo nivel teórico de cualificación profesional y como unidad para la provisión de puestos de trabajo; de otra, el cuerpo es un grupo social que aglutina una comunidad de intereses, el cauce para el logro de la carrera administrativa, y el mismo *status* del funcionario está asociado al prestigio del cuerpo al que pertenece.

Se trata de un corporativismo rígido que los nuevos partidos políticos democráticos intentan reducir, así como sus sindicatos de funcionarios más o menos afines. En el Primer Congreso Federal de los Trabajadores de la Administración Pública (FE-TAP-UGT 1978) se aprobó una recomendación al Partido Socialista para que el personal de la Administración pública española se ordene en seis niveles. Dentro de cada nivel debe establecerse una serie de «categorías profesionales en función de las diversas necesidades de la Función Pública». Pero incluso esta visión de encasillado en niveles y categorías de los funcionarios no puede decirse realmente que exista en Escandinavia. Los funcionarios se valoran por las Comisiones de Personal de los Centros Públicos, en la que intervienen sus sindicatos, según su capacidad de trabajo y nivel intelectual, para lo cual es básico sus cualidades humanas y experiencia personal.

De un modo muy remoto podríamos señalar que funciones, que en España aún cumplen los cuerpos, son llevadas a cabo en Escandinavia por los sindicatos. Así podríamos indicar que en Suecia, salvando las naturales distancias, el sindicato de enseñanza secundaria lleva a cabo actividades parecidas a la de los cuerpos de catedráticos, agregados o adjuntos de institutos; o el de enseñanza universitaria, a los cuerpos de profesores nume-

rarios de universidad, o el sindicato de veterinarios, al Cuerpo Nacional de Veterinarios. Ahora bien, las diferencias entre los sindicatos de funcionarios son mucho menos que las existentes entre los cuerpos en España, tanto en retribuciones como en prestigio, razón por la cual todos ellos han podido constituir un sindicato general (SACO-SR).

Las condiciones de los funcionarios se negocian con el Gobierno. Tomemos el modelo sueco. El sector público emplea en Suecia alrededor de la cuarta parte de la población activa del país. Los sindicatos de funcionarios tienen enfrente de ellos para negociar los convenios colectivos que cubren todo lo relativo a las condiciones laborales y administrativas de este personal un cierto número de interlocutores válidos, de acuerdo con los organismos públicos en causa. Así, la *Oficina Nacional para las Negociaciones con los Funcionarios* (SAV) es la encargada de negociar con los funcionarios estatales (en la actualidad cerca de medio millón) todo lo relativo a sus condiciones económicas, de nivel de vida, de trabajo y de relaciones públicas y de ascensos; la *Asociación de los Consejos Generales de Suecia* (unos 90.000 funcionarios), la encargada de negociar en representación de las administraciones provinciales las situaciones administrativas y de trabajo del personal, y la *Asociación de Municipios Suecos* (que abarca unos 230.000 funcionarios), lo mismo para el personal municipal.

Los trabajadores de las empresas estatales han de negociar sus condiciones laborales con SFO u *Organización de Negociación de las Empresas del Estado*. Los gobiernos suecos no son partidarios de que se negocien las condiciones de los trabajadores de las empresas públicas conjuntamente con los de las empresas privadas. Esto supondría una solidaridad entre los directivos de las empresas públicas con los empresarios privados, lo cual no tiene por qué darse. Desde principios de la década de los setenta, el Gobierno socialdemócrata pidió a los directivos de las empresas estatales que no se colocasen al lado de la patronal de las empresas privadas, sino que negociasen con los sindicatos desde otros niveles. Esta es una situación muy interesante que no existe en otros países. Así llama mucho la atención en los países latinos que en materias de convenios colectivos los direc-

tivos de las empresas estatales se sientan unidos a los empresarios de las empresas privadas, como si existiera una gran solidaridad entre ellos, cuando en verdad se trata de organizaciones de muy diferente naturaleza.

En las negociaciones entre los sindicatos de los funcionarios y el Gobierno se tiene muy presente el que en ningún momento los sueldos de los funcionarios a sus distintos niveles queden por debajo de los sueldos de las empresas privadas (cosa muy frecuente en España), a fin de evitar cualquier mayor prestigio o consideración de los empleados privados, que para la sociedad sueca no tiene razón de ser. Suecia avanza hacia una sociedad donde las diferencias económicas pronunciadas desaparezcan, pero de ningún modo hacia un sistema en el que los servidores del Estado cuenten con ingresos económicos inferiores a los servidores de empresas privadas. Esto lo está logrando Suecia en parte gracias a una concepción de los sueldos de los funcionarios que han de pensarse más en términos de renta neta y no de salario bruto, más en términos de «renta global» sobre toda una vida profesional, que en términos de «ingresos en el período activo». Esto último parece evidente. El cuadro técnico superior comienza a ganar a partir de los veinticinco o treinta años como consecuencia de sus estudios y formación. Si sufre una presión fiscal elevada en su período de actividad (entre su nombramiento y retiro) resulta que se encuentra discriminado respecto a quienes no han pasado por un período de formación y estudio tan prolongado. Los cuadros técnicos del Estado han sacrificado horas de placer en estudio y trabajo sin o con casi nula remuneración, y por tanto no es correcto que a la hora de gravarles impositivamente, aquella situación no se tenga en cuenta. Desafortunadamente la reforma fiscal española de 1978 no ha tenido presente esto y se ha cebado en los funcionarios, que no tienen posibilidad alguna de flexibilizar el pago de sus impuestos.

Los administrativos y funcionarios no diplomados universitarios ni cuadros técnicos superiores, ya sean del municipio, del Estado e incluso de las empresas privadas, se encuentran defendidos en sus derechos por la *Confederación de Empleados y Funcionarios* (TCO). Se trata del sindicato más grande del país después de la *Confederación Obrera* (LO), con cerca del 30 por 100

del total del personal sindicado en todo el país. Este sindicato busca que la influencia del personal administrativo se ejerza en los centros de trabajo a todos los niveles de decisión, que el empleado administrativo tenga mayor posibilidad de adoptar propias decisiones y que la situación de la mujer a todos los niveles sea más proporcionada, y no como al presente, que la gran mayoría de las tareas auxiliares corran a cargo de mujeres.

Los funcionarios técnicos superiores del Estado se engloban en la asociación sindical SR o *Federación Nacional de Funcionarios* (unos 20.000 miembros). El órgano supremo de la SR es la asamblea confederal, que se reúne cada tres años, y donde se encuentran preferentemente las distintas federaciones por pequeñas que fuesen (en cierto sentido estas federaciones pudieran ser el equivalente a los «cuerpos de funcionarios» de la Administración pública española, que últimamente han creado sus propias asociaciones profesionales para defender sus derechos, aunque salvando las diferencias de una organización funcionarial basada en la homogeneidad y equivalencia y otra basada justamente en las diferencias y prerrogativas propias de cada cuerpo). De la asamblea confederal surge un comité directivo de 13 miembros y un comité ejecutivo de cuatro.

La principal función de la SR es de negociación con los poderes públicos, en la que se tengan presente los niveles de estudio y técnicos de funcionarios (frente a la Federación General de Empleados y Funcionarios, TCO). Tiene igualmente por función, junto con la *Confederación de Diplomados Universitarios*, el llevar adelante un sistema muy complejo de seguros sociales, médicos y frente al paro. (En principio, la MUFACE de los funcionarios públicos españoles tiene una cierta equivalencia con la mutualidad de la SR sueca.)

Los titulados universitarios en Suecia (prácticamente el acceso a la universidad está totalmente controlado y limitado) están englobados en una asociación sindical general, SACO, sin perjuicio de las particularidades propias de las diversas federaciones de titulados universitarios en campos específicos. La importancia en las federaciones tiene mucho que ver con el número que engloba, y no como sucede con los cuerpos en España, con el espíritu y prestigio del mismo. De ahí que una de las federaciones

más importantes es la de profesores de bachillerato y universidad, le sigue la de ingenieros civiles (en Suecia no hay distinción entre «superiores» y «técnicos»), la de licenciados en derecho y ciencias sociales, médicos, dentistas, militares, diplomados de servicios sociales, etc.

La *Confederación de Titulados Universitarios* suecos tiene entre sus objetivos generales el favorecer aquellas medidas que benefician a los intelectuales en su formación y ejercicio de su profesión, que hagan utilizar eficazmente el potencial de sus conocimientos y defender los intereses económicos y sociales de sus miembros. SACO muestra gran preocupación por la presión fiscal, pues se estima que comparativamente hablando es superior a la de otros trabajadores. Reclama una parte mayor de ingresos del Estado a través de la fiscalidad indirecta, atenuación de la progresividad del impuesto sobre las rentas y mayor atención a las actividades de los intelectuales con el fin de mejorar sus conocimientos.

SACO busca para el futuro la creación de un gran sindicato de titulados universitarios, ya trabajen para el Estado ya trabajen para cualquier sector del país, un gran sindicato que tenga tanta fuerza como el de los obreros o empleados. Este gran sindicato se dividiría en cinco grandes grupos: administración, técnicos, enseñanza, servicios médicos y culturales.

Hemos hablado en primer lugar de los sindicatos de los funcionarios al tratar la Administración pública escandinava porque creemos que se encuentra en ellos el gran centro de formación del personal de la Administración: preocupación por sus responsabilidades, su situación administrativa y económica y posibilidades de ascenso. El superior rendimiento y trabajo de los funcionarios nórdicos, en comparación con los latinos, no se basa en el sistema disciplinario, flexibilidad en traslados o discrecionalidad de la superioridad en los nombramientos. En todo esto el panorama en Escandinavia no se diferencia tanto como cabría suponer. La gran diferencia estriba en la distinta concepción de compañerismo o solidaridad que existe entre el personal, gracias a la labor de formación de los sindicatos y, en general, de todos los medios informativos. En Escandinavia un funcionario que llega tarde a su centro de trabajo, que no rinda, que lleve a cabo



relaciones públicas en su horario laboral, etc., supone una carga para los demás compañeros y, por tanto, éstos se encargarán de presionar para que cambie su conducta. Son los mismos compañeros de trabajo, las mismas asociaciones sindicales, las que presionan por un mayor rendimiento. Desgraciadamente este ambiente netamente favorable al trabajo aún está en formación en los países del Sur de Europa.

### B) Profesionalización de los funcionarios

La profesionalización de los funcionarios del Estado (todo empleado que cobra a cargo del presupuesto del Estado es funcionario, y no hay diversas categorías de empleados: interinos, contratados, etc.) alcanza cotas elevadas, de modo que cuando llega un ministro a su departamento apenas puede cambiar un solo funcionario, salvo algunos cargos de la cúspide ministerial. En Dinamarca leemos, incluso en la Constitución (art. 27), que «las reglas referentes al empleo y nombramiento de funcionarios públicos serán establecidas por ley. Nadie podrá ser funcionario público sin tener la nacionalidad danesa. Aquellos funcionarios que son nombrados personalmente por el rey deberán hacer promesa formal y solemne de guardar esta Ley Constitucional. Las reglas concernientes a destitución, cese, traslado y jubilación de los funcionarios públicos serán dictadas por ley. Sin consentimiento de los interesados, los funcionarios públicos nombrados por el rey podrán únicamente ser trasladados cuando dicho traslado no implicase pérdida económica para los interesados, se respeten los derechos inherentes al cargo que ocupen y se les dé a elegir entre la aceptación del traslado y el cese, con derecho a percibir la jubilación que les corresponde de acuerdo con las reglas generales vigentes». En todo esto se observa una enorme preocupación por los funcionarios, elevándose a rango constitucional una tal profesionalización.

Los nórdicos desean que en los ascensos de los funcionarios intervengan sus representantes a través de las Comisiones de personal, que nada se deba a motivos extraprofesionales y que es importante en el ascenso de los funcionarios su conocimiento

de las capacidades y rendimientos de sus compañeros de trabajo. Y lo han logrado en verdad. Su profesionalismo, apoliticismo y unidad son muy elevados.

El mantener totalmente a los funcionarios al margen de las cuestiones de los partidos políticos es una realidad práctica. Ahora bien, cuando se trata de ideologías o partidos en contra de la Constitución, caben diversas interpretaciones. En la prensa de 1976 se recogieron debates interesantes sobre la posibilidad de despidos universitarios y altos funcionarios públicos cuando la ideología que profesan se encuentra en claro contraste con la Constitución vigente.

Dos personalidades destacadas del mundo intelectual se han pronunciado a favor en Dinamarca del despido de altos funcionarios del Estado cuando profesen ideología totalmente en desacuerdo con el régimen vigente. El destacado profesor y jurista, internacionalmente conocido, Alf Ross es partidario en este caso del despido de profesores y otros funcionarios que ocupen influencia decisiva dentro de la policía, del servicio secreto de seguridad, etc. Por su parte, el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Copenhague, miembro del Parlamento y del Partido Socialdemócrata, señor Ole Espersen, comunica, por su parte, a la prensa («Extra-Bladet» 17 septiembre 1976), que «naturalmente la sociedad tiene derecho a protegerse y sería totalmente natural el que se niegue a una persona un puesto en la Administración pública si declara que está dispuesta a utilizar métodos ilegales en su lucha para cambiar el sistema político».

El porqué el compromiso político del funcionario alcanza en España proporciones superiores a las de Escandinavia es debido sin duda a las amplísimas facultades discrecionales con que cuentan los Consejos de Ministros españoles para hacer nombramientos. Como consecuencia de esto, el funcionario—y quien no lo es también—acude a las relaciones personales o al partido político para alcanzar puestos elevados en la Administración. El funcionario se politiza porque quiere promocionarse, a diferencia de Escandinavia, donde si existe una cierta politización es una vez promocionado el funcionario. Si las amplias facultades discrecionales de los Consejos de Ministros se viesan sometidas a

informes vinculantes de Comisiones de Personal, como sucede en Escandinavia, el funcionario no necesitaría acudir a un partido, sino a esas comisiones para promocionarse, y lo cierto es que los informes de las mismas obedecen más a razones profesionales y de rendimiento que cualesquiera otros dados por altas jerarquías políticas. De este modo el nombramiento en Escandinavia de directores generales, que como funcionarios rindieron poco en su trabajo y que gastaron su tiempo en relaciones públicas con altos mandos, apenas es concebible, pues nada molesta más a los compañeros de trabajo representados en las comisiones de personal que las promociones de funcionarios a costa de sus compañeros de trabajo. Pues mientras el funcionario que aspiraba a ser director general estaba haciendo relaciones públicas, ¿quiénes le estaban haciendo su trabajo?

La descentralización en las responsabilidades aumenta la profesionalización de los funcionarios, pues se ha comprobado que el hombre moderno cuando cuenta con la posibilidad de demostrar su valía y competencia rinde más que en los casos en que una jerarquía cerrada desmoraliza su trabajo. La Administración pública nórdica descansa por ello en una amplia descentralización en centros de servicios públicos. Son funcionarios de carrera los que se encuentran al frente de los mismos, sujetos a responsabilidades de cualquier tipo como otros ciudadanos, pero con amplias facultades para una administración rápida y eficaz.

Las relaciones entre los directores de estos centros con las organizaciones populares y grupos de presión son constantes y públicas (no cabe el factor sorpresa). En el seno de las direcciones generales hay democracia y no sólo en el Parlamento, pues el director toma sus decisiones de acuerdo con los demás funcionarios responsables de su departamento y una vez oído el público y los administrados. Entre las organizaciones pensemos en aquellas que afectan al hombre como consumidor público de servicios del Estado o de productos de las empresas. El predominio de las asociaciones de productores ha sido motivo de desconsideración frente a la de consumidores en las Administraciones latinas, con las consecuencias de todos conocidas: abuso de los administrados por los funcionarios, estafas en compras y ventas comerciales, mala calidad de los espectáculos públicos.

Las decisiones administrativas nórdicas alcanzan gran corrección, debido a los continuos y regularizados contactos entre funcionarios y representantes de todo organismo público, empresa privada y asociaciones de consumidores. Muestran igualmente gran flexibilidad por carecer de formalismos rígidos y de procedimientos que algunos administrativos españoles consideran «un gran progreso» (la mayoría de los contenidos en la Ley de Procedimiento Administrativo española y normas complementarias son considerados para la Administración nórdica tremendamente rígidos, y no digamos nada de las normas sobre contratación administrativa).

Los funcionarios nórdicos no tienen escrúpulos a la hora de intercambiar puntos de vista con organizaciones privadas, tratar directamente con ellas e incluso permitir que desempeñen funciones que en los sistemas napoleónicos son propias de funcionarios «que velan por el interés general».

Todo cuanto llevamos dicho se da ante todo en la Administración pública sueca, abierta, no formalista y eficaz. Aquí, las decisiones gubernamentales se encomiendan a numerosos servicios descentralizados. Cada uno de estos servicios tiene un director general nombrado por el Gobierno, pero teniendo en cuenta las comisiones de personal de funcionarios. El director general actúa en colaboración con una junta directiva compuesta por él, que la preside, y de varios altos funcionarios que le siguen en jerarquía, además de representantes de organizaciones o sectores de la población que tengan especial interés en los asuntos que estudia la dependencia administrativa.

Los funcionarios de más alta jerarquía en los ministerios son el *secretario de Estado*, el *secretario permanente* y el *secretario jurídico*. El secretario de Estado es responsable ante el ministro del rendimiento del personal del Ministerio. Así, de él depende la planificación de las labores ministeriales, la supervisión del trabajo y la cooperación requerida entre las actividades de las diferentes secciones ministeriales. El secretario permanente supervisa la legalidad y el buen funcionamiento de las decisiones administrativas proyectadas en el Ministerio; además, es responsable de la redacción final de las resoluciones gubernamentales que expide el Ministerio. El secretario jurídico es, ante

todo, responsable de la redacción de leyes y reglamentos que caen bajo la competencia del Ministerio. Se trata de un esquema que alcanza cierta similitud con el existente en los ministerios españoles. Pero lo que es fundamental resaltar es que el único funcionario político nombrado libremente por el Gobierno es el secretario de Estado, habiendo uno en cada Ministerio. Incluso aquí recordemos que no participan en debates políticos e incluso tienen a veces reputación de funcionarios apolíticos.

Los nórdicos han mostrado últimamente una mayor preocupación por los funcionarios de los servicios diplomáticos. A su juicio, se trata de funcionarios que están desempeñando su labor con un bajo rendimiento para el país y que desembolsan demasiado (en recepciones, banquetes, etc.), sin que su labor muestre un rendimiento efectivo. Hay incluso partidos que piden la supresión del Cuerpo Diplomático, tal como se le concibe tradicionalmente, por dispendioso e ineficaz, como es el caso del Partido Progresista de Dinamarca, el segundo partido del país. Se trata, sin embargo, para la mayoría, no ya de suprimir el Cuerpo Diplomático, sino darle funciones más rentables: promoción de ventas de productos nacionales (los embajadores nórdicos, en verdad, ascienden según la mayor o menor promoción de ventas y servicios nacionales que lleven a cabo en el extranjero) y de reducir los gastos en sus relaciones públicas (llama la atención en este sentido que los diplomáticos latinos cuentan con unos ingresos económicos muy superiores al de los escandinavos, a pesar de proceder sus fondos de países económicamente más débiles). En verdad, esta nueva concepción de los funcionarios en el extranjero se está extendiendo por toda Europa. Después del *Informe Plowden* en Gran Bretaña, una Comisión, presidida por *Van Duncan* (1969), recomendó una fuerte reducción de las misiones diplomáticas en el extranjero y la concentración de sus actividades en el incremento de las exportaciones británicas. Por ello, en 1977, una tercera comisión, bajo la dirección de *sir Kenneth Berrill*, pretende llevar a la práctica la citada reducción y englobando la carrera diplomática en el conjunto de la función pública. Menos avanzado es el informe

de Robert Murphy en el Departamento de Estado de Washington de 1975 y las reformas realizadas en este sentido en Alemania Federal e Italia últimamente.

### C) Publicidad

La efectividad de la Administración no puede lograrse sino a través de una auténtica libertad de prensa para criticar al funcionario que no cumple con su deber, para señalar los sobornos y corrupciones cometidos para ponerse de relieve que el funcionario está sometido más que nadie a las críticas de la opinión pública. La presión de la prensa empuja hacia la atención al público, honestidad; por el contrario, allí donde falta en todo su vigor (caso de algunos países socialistas), el absentismo del funcionario aumenta.

Como consecuencia de esta total publicidad de todas las organizaciones, no puede hablarse propiamente de grupos de presión en Escandinavia. Por el contrario, en otros países—España, por ejemplo—, el secreto de las deliberaciones, tanto en empresas pública como privadas, en los organismos como en los consejos de administración, es la clave del funcionamiento del sistema.

El principio de que cada ciudadano sueco debe tener acceso a virtualmente todos los documentos conservados por autoridades estatales o municipales fue introducido tan temprano como en 1786, en la primera ley de libertad de prensa. Era único entonces, y aún hoy muy pocos países lo han consagrado. El principio supone que cualquier ciudadano pueda dirigirse a una dependencia estatal o municipal y pedir que se le muestre cualquier documento guardado en los archivos, independientemente de que el documento le concierna o no. Los funcionarios están obligados por ley a cumplir la solicitud, incluso a suministrar copias del documento cuando fuese factible.

Este derecho es de gran importancia para toda persona implicada en cualquier procedimiento, pero también es de gran importancia para los periodistas, en busca de información sobre lo que ocurra detrás de los muros de la verdad oficial. El de-

recho de acceso a los archivos públicos es celosamente defendido no sólo por la prensa, sino por el Ombudsman. La actual Constitución española, como reacción a una etapa anterior, introduce en nuestro ordenamiento administrativo el principio de la publicidad y transparencia, garantizando «el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas» (art. 105, B). El principio procede justamente del ordenamiento sueco, en el que goza de notable tradición, aunque dentro de las naturales matizaciones y reservas, llamadas a impedir su utilización como arma arrojadiza en la lucha partidista.

Las solicitudes de documentos públicos pueden ser denegadas cuando los mismos hayan sido declarados expresamente secretos oficiales. El solicitante tiene derecho en este caso a recibir una contestación escrita motivada (en Escandinavia se odia el silencio negativo como resolución de expedientes administrativos, y si el silencio tiene alguna vez que interpretarse, prefiere la ley que se haga en sentido positivo).

La publicidad y transparencia de todas las actuaciones administrativas se consigue igualmente gracias a los magníficos servicios de automatización y cibernética en el manejo práctico de los datos y escritos propios de la función administrativa. La mayoría de los escritos que surgen de los organismos públicos y grandes empresas privadas están ya normalizados, y, como consecuencia de ello, la posibilidad de «facultades discrecionales», aunque luego una justicia administrativa nos hable del «recurso por desviación de poder», es inexistente, aumentándose de este modo la honestidad y exactitud en las resoluciones.

Para que podamos tener una idea del alto grado de automatización de los escritos administrativos, pensemos que en la actualidad más del 80 por 100 de los mismos han pasado previamente por las computadoras y cerebros electrónicos. Los legajos, acumulación de expedientes, cajones y armarios rebosantes de oficios, circulares y citaciones, etc., todo ese mundo del que nos habla Kafka, constituye ya una pesadilla del pasado. Escandinavia avanza hacia una simbiosis entre el cerebro humano y el electrónico. La administración desplaza en sus trá-

mites la máquina de escribir y calculadora por el cerebro electrónico, provocando una revolución técnica semejante al cambio de la pluma por la máquina de escribir.

El desarrollo urbano, la Administración tributaria, la planificación y el tráfico no serían posible hoy en Escandinavia sin las computadoras. Ningún miembro del Gobierno o de la oposición puede aventurarse a dar promesas sin asesorarse previamente sobre los cálculos electrónicos. Con estos sistemas racionales de codificación, en pocos minutos la policía conoce los antecedentes del procesado; los médicos, el pasado clínico de sus clientes; los funcionarios, las resoluciones anteriores en casos análogos, y los jueces, toda la jurisprudencia deseable.

#### **D) Consideración especial de la Administración local popular**

La gran base de las Administraciones nórdicas se concentra en los municipios. Ellos ejercen prácticamente la mayoría de las funciones que en España realizan las Delegaciones provinciales o locales de los Ministerios, la llamada Administración periférica. El municipio es parte de la Administración estatal, en el sentido de que sus funcionarios llevan a cabo con frecuencia funciones que en otros países corresponden a funcionarios del Estado. Consecuencia del sistema: la burocracia y su incremento están controlados, se reducen los conflictos de competencia y la duplicidad de funciones a cargos de diferentes funcionarios no tiene razón de ser. En este sentido, el contraste con la actual situación española no puede ser más radical. La Constitución deja, en principio, intactas las administraciones provinciales, municipales, estatales, a las cuales, por si fuese poco, quiere añadirle las administraciones de las comunidades autónomas.

A través de los municipios, los administrados se relacionan con la Administración pública, lográndose con ello un mayor control por los ciudadanos de la marcha administrativa y reducción de las molestias administrativas. Se tiene mucha fe en los municipios, administrados por Ayuntamientos populares.



Conscientes los escandinavos que el bienestar, la fraternidad, entre los ciudadanos de una misma comunidad debe empezar por el municipio, la ósmosis entre ingresos y gastos públicos municipales se lleva a cabo con una total transparencia y constante colaboración entre funcionarios y juntas vecinales. No existe entre las asociaciones populares y los Ayuntamientos una división tajante de funciones. El Estado, en todo lo relativo a los pagos sociales, que son muy elevados, por tratarse de una sociedad altamente socializada, se vale de los municipios.

Valorados según su cometido, los municipios cargan con más de la mitad de los gastos públicos totales, mientras que sigue siendo el Estado el que más ingresos recauda. En la práctica, esto se realiza a través del régimen de reembolso, según el cual el Estado reembolsa a los municipios, en base a determinadas reglas, ciertos porcentajes de los varios gastos suplidos por éstos para finalidades sociales, educación, carreteras, etc. El deseo de combinar en mayor grado la responsabilidad económica y los actos económicos dentro del sector público hizo que, en 1970, en Dinamarca se iniciara una reforma en cuanto al reparto de las cargas entre el Estado y los municipios, reforma que tenía a la vez el objeto de nivelar diferencias a veces muy notables entre municipios pobres daneses con escasa base tributaria y municipios ricos. Las nivelaciones (cuestión muy difícil entre los municipios españoles) se realizan por los fondos de compensación intercomunal y a través de subvenciones estatales mayores a los municipios modestos.

Con el fin de que las subvenciones no se lleven a cabo según la mayor o menor presión del municipio correspondiente, las simpatías de sus dirigentes con los del partido gubernamental, etc., se está extendiendo una visión global de las subvenciones determinadas por criterios objetivos: censo de niños, jóvenes y viejos; densidad de población, kilómetros de carretera, etcétera. Por otra parte, se pretende evitar que las subvenciones estatales lleven consigo una mayor dependencia de los Ayuntamientos en causa con las autoridades centrales. En otra palabra, las subvenciones se otorgan con un mecanismo tal que el hecho de recibir más de ellas (por regla general, los municipios pobres) no signifique que éstos cuenten con menor autonomía

para disponer de los fondos económicos del municipio que, por ejemplo, en el caso de los municipios «ricos». Pensemos que el tema es de gran actualidad en España. Por regla general, aquellas regiones, zonas y municipios de desarrollo menor han dependido más del poder central como consecuencia de un mecanismo de subvenciones estatales que al mismo tiempo que se otorga fondo se reduce la capacidad de decisión de los organismos subvencionados.

La Administración local nórdica apenas se preocupa de las cuestiones políticas. Sus tareas se basan en la regulación, en sus más mínimos detalles, de una vida social, cultural y económica en los municipios con la diligencia propia de un padre de familia. Mientras en los países latinos la preocupación básica del individuo se centra en su familia y las cuestiones de su municipio importan menos, los escandinavos no creen que pueda lograrse una familia feliz si antes no se ha contado con un municipio decente. Cada vez más, el grupo municipal sustituye a la familia: educación, formación y bienestar de sus residentes. Ofrece amplios jardines, museos, bibliotecas populares. Las novelas de Panduro, célebre novelistas danés que murió hace un par de años, reflejan mejor que nadie esta transición de una vida social que giraba en torno a la familia a una nueva vida en torno al municipio.

Tradicionalmente, en España se venía concibiendo la Administración local como una pequeña maqueta de la Administración estatal, cuando, como han observado los nórdicos, se trata de cuestiones totalmente diversas. En nuestro país, Sebastián Martín-Retortillo («Las Corporaciones locales en el anteproyecto de Constitución», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978) ha criticado la visión de los legisladores españoles de «reconducir a una caracterización homogénea el dato formal de lo administrativo en la Administración del Estado y en las Corporaciones locales. La fundamentación de una y otras es radicalmente distinta. Max Weber escribió ya sobre ello páginas muchas veces recordadas que pueden considerarse aleccionadoras. La directa participación ciudadana en la integración y constitución, en la existencia misma de las Corporaciones lo-

---

cales, constituye dato determinante y esencialmente diferenciador de la Administración del Estado. Hay una contraposición entre el poder del Estado, que es eminentemente burocrático, y el poder popular, que reside en los municipios».

Los regímenes populares escandinavos lo son porque en la mayoría de las tareas públicas participan los ciudadanos a través de los municipios, mientras que en los países de la Europa oriental lo son porque el «partido lleva a la Administración estatal los deseos de las masas trabajadoras».

