

TECNOCRATAS, BUROCRATAS Y POLITICOS EN HOLANDA

La diferenciación entre estos tres grupos principales en la sociedad se ha desarrollado durante tiempo en la Europa del Noroeste y más acusadamente en el último siglo. Naturalmente, las funciones que desempeñan se llevaron a cabo en casi todas las sociedades, en diversas combinaciones. En la civilización antigua estaban, en alguna extensión, mezcladas con las funciones sacras. Los eclesiásticos realizaban con frecuencia funciones técnicas (construcción, riego), o eran legisladores; los Gobiernos teocráticos no constituían un acontecimiento extraño. Profetas y clérigos eran frecuentemente administradores. Los Emperadores romanos cultivaron el culto al Emperador, con objeto de promover la obediencia civil; respecto a los Emperadores de China y Japón, la combinación es natural. Al propio tiempo se observa que los políticos seculares, legisladores, administradores, arquitectos e ingenieros, prevalecieron en la antigua civilización griega. Hubo sus antagonismos, pero generalmente estuvieron fundamentados en las reivindicaciones competitivas respecto a un acceso directo a los orígenes sobrenaturales de la autoridad.

En nuestros días, y particularmente después de la emergencia de la Nación-Estado, las funciones de los políticos o legisladores, empleados civiles e ingenieros, son de índole secular. Esta nueva evolución les priva de la base común de influencia mítica o mágica, conocimiento y poder. También les proporciona una nueva base común para vivir y fundamentos para el desempeño de la racionalidad y la eficiencia. Precisan actuar o perecer en una sociedad competitiva. Esto les sitúa ante tensiones, antagonismos y encubrimientos en una nueva forma. Pero es esta evolución la que hace un estudio de esta relación mutua, un acercamiento a las fuerzas dinámicas de la sociedad moderna.

LAS TRES FUNCIONES

Con anterioridad a la discusión de las tres direcciones en una sociedad deben hacerse unas cuantas observaciones preliminares. La función del político consiste en llevar la dirección de la sociedad como un todo. Incluso teniendo

en cuenta lo complejo de la sociedad moderna, el político necesita aferrarse tenazmente a este ideal; si se erige en un especialista, está perdido. Por consiguiente, utilizará siempre el argumento de interés general; siempre intentará unificar los diferentes procedimientos sociales. Necesita conformidad, incluso o quizá exactamente cuando considera perspectivas extremas.

Por otra parte, el técnico ha de conducir y controlar los procedimientos específicos en producción, intercambio o distribución, y progresivamente, en todos los procedimientos sociales. En una sociedad compleja, tiene que especializarse, y si no da con una solución eficiente o es contradictoria, invariablemente profundizará aún más en la especialización para salir adelante. Cuanto más especializado está el especialista, tanto más idóneo e invulnerable puede sentirse. Vive para proporcionar o crear variedad, nueva y extraordinaria: la innovación. Se constituye en el típico empresario.

El burócrata o funcionario civil, dentro de la Empresa o en la sociedad como un todo, se siente por lo general cogido en el medio. Su misión principal consiste en ordenar los asuntos sociales y económicos en dos formas: dividiendo los trabajos teniendo en cuenta el tiempo y la diversidad de personas. Su gloria consiste en ensamblar o acoplar y adaptar los principios de políticos y legisladores en una diversidad de reglas y utilizar a los técnicos en este marco. El sabe perfectamente que se le está utilizando por los dos grupos. Su defensa consiste en el orden, la jerarquía, la conducta; el precedente tanto como la excepción.

Las tres funciones se han descrito anteriormente como pertenecientes a tres clases diferentes de personas. En realidad, la mayor parte de la gente realiza, o por lo menos está impaciente por realizar alguna de estas funciones, bien en común o alternativamente. Algunas sociedades permiten en mayor escala esta mezcla que otras, hablando en términos coloquiales: las formales y metódicas menos que las otras. En la misma sociedad, en tiempos de tensión o emergencia, estas gentes que rigen en la totalidad de los tres ámbitos son, en un sentido, indispensables, pero en tiempos «normales» las funciones se separarán sobre diferentes grupos de personas, rechazándose la interferencia.

LA ESTRUCTURA POLÍTICA

En el Oeste de Europa —a través del último siglo, la sociedad se ha visto influida por una combinación de fuerzas sociales—, una democracia política, caracterizada por el liberalismo, socialismo y nacionalismo; una transformación técnica mediante la aplicación de las Ciencias Naturales a la agri-

cultura, industria y transporte; un desarrollo de Administración en una clase de público favorecido, organizaciones privadas y mixtas.

Es cierto que en otras partes del mundo se han desarrollado fuerzas similares, pero en otras sociedades la combinación ha sido diferente, como puede ser inmediatamente evidente cuando se compara al comunismo, a Norteamérica y a las sociedades del Noroeste con el Oeste de Europa. Como consecuencia, es el Oeste de Europa el que mantiene el equilibrio de los tres grupos principales. Y a este respecto, Holanda es típicamente el Oeste de Europa en el sentido de que, a través de los últimos cincuenta años por lo menos, ha estado más consciente que muchas otras naciones tratando de mantener una confrontación y equilibrio entre ellas.

La situación peculiar de Holanda a este respecto puede figurar como ejemplo, utilizando los términos que constituyen el título de este artículo. Tecno-*cracia*, tan definida y puesta sobre el tapete como inevitable en una Edad técnica, nunca tuvo más que unos cuantos partidarios consagrados en este país. Incluso todavía se utiliza como un término ofensivo por los no técnicos, en una controversia con ingenieros, arquitectos o físicos.

Burocracia, desde el verdadero origen de la palabra, ha sido en forma definitiva una palabra dañosa, utilizada tan sólo por quienes tienen que sufrir el trabajo de oficina. Ningún funcionario civil o directivo permitiría que se le llamase burócrata. E incluso el término político debe traducirse muy cuidadosamente al alemán si se quiere evitar la ofensa a los líderes políticos o parlamentarios. Naturalmente, el íntegro, sincero, respecto al pueblo símbolo, también se produce en este país, pero la diferencia estriba en que constituye más bien una vergüenza que un honor. Y, definitivamente, las tres funciones no son tan sólo inevitables, sino indispensables en la sociedad moderna.

Consideremos ahora la forma particular en que se ha producido el desarrollo en Holanda, analizando la interacción y las relaciones entre ideas, grupos o asociaciones de gentes, procedimientos y normas de conducta.

EL AMBIENTE POLÍTICOSOCIAL DE HOLANDA EN EL ÚLTIMO SIGLO

Anteriormente hemos mencionado como las principales fuerzas ideológicas seculares en la vida políticosocial el liberalismo, el socialismo y el nacionalismo. En Holanda, el ambiente a este respecto ha sido moderado, con escasas turbulencias.

El *liberalismo* del siglo XIX, introducido por Francia, se ha fusionado con las viejas tradiciones de un principio religioso de Estado y sociedad, aristo-

crático y de matiz paternal, tolerante y moderado en algunos puntos, y en esencia, preindustrial. Sin embargo, el liberalismo penetró en las clases superiores intelectuales, en la vida civil y en la política económica. Fué el origen del deseo de mantener la Administración pública en un nivel local, en estrecho contacto con los ciudadanos y en un nivel nacional tan restringido como fuera posible. Una oficialidad de ámbito nacional apenas pudo surgir.

El empresario mercantil tuvo carta blanca, pero la tecnología se introdujo principalmente por los países limítrofes, sin que estuviera en gran estima.

En los comienzos del siglo XX, el socialismo hizo irrupción en el ámbito políticosocial. Pero fué desde el principio que ni el comunismo demócrata social ni el sindicalismo alcanzaron gran importancia en este país. Las gentes, en especial en las ciudades, si bien hubo también algunos departamentos rurales, adquirieron el sentido de las clases, y los socialistas comenzaron a solicitar su intervención en el Gobierno en el ámbito social, y más tarde también en los asuntos económicos. Si esto impulsó la maquinaria gubernamental en un engranaje más elevado, tuvo lugar en una forma original. El Gobierno comenzó —ya por el 1880— a interesarse por las condiciones económicas y sociales de los granjeros antes que por la industria. Por esta causa tomó impulso una clase de burocracia técnica u oficial de expertos como no se hubiera producido si la meta hubiera sido la industrialización. También en las zonas rurales los partidos políticos predominantes eran conservadores (cristianodemócratas, organizados por separado en católicos romanos y protestantes). Esto formó un eslabón con el ambiente político preindustrial.

Durante la primera guerra mundial, y en especial después de 1931, la estructura gubernamental y su programa político cambiaron considerablemente hacia el «gran Gobierno». Debido a que los socialistas permanecieron invariablemente como una minoría en oposición, mermó la ideología política, que continuó siendo demócrata cristianoliberal. Si bien ello sucedió de una manera irresoluta, los oficiales expertos, que crecieron rápidamente en número y diversidad de campos cubiertos, no estaban reacios a ser útiles ellos mismos, llegando a ser indispensables en tiempos de guerra y depresión.

La tecnocracia, si bien permaneciendo como un concepto extraño, comenzó a introducirse entre los oficiales, que leían a Keynes, tomaban nota de los servicios de expansión en Estados Unidos y del bienestar en Escandinavia y en los países de la Commonwealth. Para un país pequeño como éste, que depende del comercio internacional, y que no puede defenderse a sí mismo por medio de medidas proteccionistas unilaterales, llegó a ser la dirección de los asuntos el utensilio principal en el mundo posliberal. Esta

«dirección» precisaba de capacidades humanas, no extrañas al comerciante ni al naviero armador. Culminó en los esfuerzos para manejar la conducta del pueblo, con objeto de evitar los peligros del medio ambiente. Si bien el estudio psicológico de la conducta como una teología y el determinismo como una teoría social fueron llanamente rechazados, los tecnoburócratas de todas las ideologías políticas utilizaron la estratagema de que, con una serie adecuada de incentivos y desincentivos, el pueblo puede actuar conforme al deseo de los políticos. Como esto apenas constituyó alguna vez conflicto con las predisposiciones básicas humanas, tan sólo en ocasiones se produjo antagonismo; nunca una sublevación, y en contados casos una resistencia secreta. Durante la segunda guerra mundial, sin embargo, Alemania puso de manifiesto que este pueblo también era capaz del sabotaje y de contrarrestar las exigencias impopulares hechas por las autoridades, existiendo todavía, en el ambiente rural intocable, un núcleo sólido de liberales preindustriales, fundamentado *mirabile dictu*, no sobre la ideología liberal, sino sobre la teología fundamentalista. El nacionalismo, que constituye la tercera fuerza en la historia moderna, se convirtió en una motivación penetrante tan sólo durante la segunda guerra mundial, continuando después. En Holanda no se tomó de nuevo como una ideología, a excepción de para fines culturales y ornamentales. Incluso justamente después de la guerra expresa algo así como un sentido ampliamente extendido de nacionalidad, finalidad nacional e interés nacional. Rechaza el «nacionalismo» como demasiado limitada interpretación del verdadero interés nacional en la estructura mundial.

El nacionalismo de la posguerra permitió una ulterior fusión de la oficialidad técnicamente dirigida, conducida por los líderes políticos. Utilizó tal subterfugio, dejando a un lado la conciencia de las clases por el bienestar del Estado.

Hasta cierto punto, por consiguiente, el clima políticosocial de Holanda no admite extremos a ambos lados. También proporciona espacio a todos los grupos en la dirección de la nación. Pero siendo en la práctica de esta manera, de una forma característica, si todos son libres, unos lo son más que otros; si a todos se les considera necesarios, también a unos más que a otros.

POSICIONES RELATIVAS DE TÉCNICOS, FUNCIONARIOS Y POLÍTICOS

Entre los técnicos, algunos tienen una posición privilegiada, más bien en armonía con la estructura del país. En la utilización de los recursos de la nación, el ingeniero hidráulico es casi inaccesible. Naturalmente, las inundaciones constituyen una pesadilla del subconsciente en todo el mundo, y no

hay ministro u oficial ni político que se atreva a desafiar la penetración y conocimientos de estos ingenieros.

Próximo a ellos están los expertos financieros, los gerentes del Banco Central y los directores de los Bancos comerciales. Su influencia es, tanto en el Gobierno como en el Parlamento, claramente visible. El término «inflación terrible» ha sido la causa, en más de una ocasión después de la segunda guerra mundial, de que los Sindicatos luchasen contra el aumento de nivel en los salarios.

A continuación vienen los macroeconomistas. En este aspecto, la diferencia de interés con la *mayor parte* de los demás países occidentales —incluyendo Inglaterra— es que el asesoramiento de los economistas importantes puede, en ocasiones, vencer las consideraciones políticas, tanto en el Gobierno como en la oposición.

En otros aspectos, técnicos, tecnólogos e ingenieros cooperan, o por lo menos no cierran el paso, a la oficialidad y a los políticos. La idea de que en otras ramas de la ciencia, o incluso en asuntos militares, el técnico tendría el voto decisivo, se considera extraña en la Historia de Holanda y en su tradición. Se les llama cuando se les requiere, en un caso de emergencia, pero deberían no formar sociedad. El hecho de que en muchos aspectos hagan esto no es bien recibido ni incluso reconocido.

La tecnología moderna ha penetrado en la industria holandesa tan profundamente como en otros países. Sin embargo, el industrialista pujante es considerado más como un *gerente de asuntos y pueblo* que como un fabricante de mercancías. Su criterio es cómo actúa más bien que qué fabrica. Sin duda alguna, esto se encuentra en armonía con la historia marítima holandesa. Las consecuencias de la fabricación en serie se aprecian enormemente. También debe apreciarse que en la agricultura y en la horticultura, aunque también en el transporte marítimo y aéreo, prevalece el mismo principio. Los grandes negocios holandeses, en especial en los asuntos internacionales, son más bien de carácter mercantil que de ingeniería. El término «capitán de industria» les recuerda los tiempos de los *clippers*.

Todo esto lleva al grupo industrial en un sentido más amplio, próximo al grupo directivo: *el empleado técnico civil*. Ante todo, en los asuntos nacionales, pero después, repentinamente, pasada la segunda guerra, también en los asuntos internacionales, Holanda ha desarrollado una técnica de Administración, que es más bien operacional que burocrática. Consciente siempre de que constituye un país pequeño, estos técnicos han tenido que confiar en el conocimiento y la habilidad antes de que en la influencia política y económica. Han extendido la tradición mercantil establecida a los Organismos y Conferencias internacionales.

A este respecto se les ha considerado profundamente por los directivos en la esfera privada. En parte alguna se pone esto tan de manifiesto como en la forma en que este país lleva los asuntos de la cooperación e integración europeas.

Sin embargo, uno puede preguntarse: ¿Dónde esto se separa de los políticos? De hecho, la cooperación estrecha entre fabricantes y administradores les priva, en parte, de sus funciones más importantes para erigirse en árbitros de los varios intereses nacionales y de las fuerzas de unión en los asuntos internacionales. En los asuntos nacionales, siempre que hay una dificultad real, el Gobierno —el Parlamento está también impaciente por seguirle— rechazará el problema de la industria organizada, incluyendo el Sindicato, asistido por especialistas técnicos de la esfera pública. Si estas fuerzas están de acuerdo, incluso en Parlamento o un Gabinete no pueden hacer mucho. De nuevo en los asuntos internacionales el Gobierno y el Parlamento confían en los empleados civiles, apoyados por especialistas de la industria (incluyendo la agricultura y el transporte).

El «verzuiling» (representación proporcional en todos los sectores de la sociedad organizada por cuatro o cinco sectores, cada uno representando una teoría de la sociedad teológica o social) ha llegado a ser una realidad en la acción recíproca de técnicos y empleados civiles, tanto del público como de la esfera privada. Este fenómeno peculiar da también consistencia al incrustamiento de la tecnoburocracia en la vida diaria y a la ejecución de leyes y disposiciones.

EL POLÍTICO TECNOBURÓCRATA

El resultado casi inevitable de la estrecha colaboración entre los tres grupos dirigentes y la sociedad se traduce en que *ésta es absolutamente oportunista*. El Poder efectivo no está centralizado, sino por el contrario, descentralizado en forma sorprendente en una diversidad de niveles.

Uno de estos niveles permanece, en conjunto, dentro de la industria, a través del P. B. O. (organizaciones de directivos y partido laborista, facultades para legislar —con fuerza constructiva— diversidad de aspectos de la vida industrial). Este sistema se ha aceptado también por la agricultura, industria láctea y la horticultura.

Sin embargo, cada grupo o subgrupo necesita expertos que le ayuden a tramitar sus asuntos internos y sean quienes defiendan sus intereses en los asuntos nacionales e internacionales. Estos expertos, para realizar su gestión

satisfactoriamente, necesitan tener una formación política y una práctica administrativa. Y precisan creer que pueden gobernar la sociedad mediante su conocimiento y práctica.

Así, estos expertos, y los directivos y políticos que han depositado su confianza en su habilidad, se han hecho tecnócratas en elevado grado. Tecnócratas, sin embargo, no en el sentido de fabricación en serie barata, sino más bien de técnicas depuradas en el planteamiento económico-social.

Los políticos de la fabricación (parlamentarios) comprenden que el trabajo realizado por los especialistas es, generalmente hablando, realizado por estos especialistas, que también gozan de una gran penetración en los problemas especiales de los políticos. Estas informaciones llevan su tiempo, siendo escritas por especialistas capaces de dirigir la investigación, para analizar problemas y formular al propio tiempo sus descubrimientos en forma que les hace relevantes en la esfera política. Esto no constituye una tarea fácil, pero la historia de la posguerra holandesa puede ofrecer muchos ejemplos.

Para el extraño, puede parecer raro contemplar cómo gentes de cualquier ideología política —incluyendo los liberales acérrimos— y los políticos calvinistas del siglo XIX aceptan y aplican los procedimientos más sutiles de control de la vida social y económica. Bien seguro que han de ser sutiles, pero esta eficiente flexibilidad —que teóricamente se permite por las diversas tendencias políticas— bien puede ser la razón principal de su éxito relativo.

El resultado final es, sin embargo, un elevado grado de *social engineering* en asuntos internos, pero más acusado todavía en los internacionales económico-coloniales. El delegado holandés —a excepción, tal vez, de en asuntos internacionales puramente legales y políticos— disfruta de mayor libertad de acción que la mayor parte de sus colegas.

Es de considerar que en Gobierno local, tradicionalmente y hasta nuestros días incluso, la acción recíproca de fuerzas actúa en forma algo diferente.

Lo que se ha dicho sobre la fuerza sirve, a manera de ilustración, de una tentativa por parte de los técnicos para permitir a los políticos disfrutar del beneficio de sus descubrimientos. Podemos decir que los políticos, por su parte, intentaron también una mejor comprensión del trabajo de los técnicos. Durante las últimas décadas, gran número de ellos consiguieron enseñanza académica, lo que significa que no tan sólo son capaces de comprender los informes de los técnicos en su propio terreno de estudio, sino que también pueden seguir la exposición lógica y argumentación de informes en ámbitos distintos de los suyos; en cualquier forma, más capaces de lo que

lo hubiera sido un no académico. Ambos esfuerzos citados apuntan en la misma dirección, en cuanto a la práctica se refiere. Se halla en preparación una serie de instituciones de transformación, en las que el trabajo se realiza a bases de resultados técnicos comprensibles a los políticos. Resulta interesante referirse aquí simplemente a las «instituciones de transformación», pero se hace algo más que la pura transformación. Las deducciones de los resultados de los técnicos se tratan por lo menos ligeramente en la transformación, lo que proporciona a los políticos la oportunidad de sentirse en su propio ambiente con estas diversas deducciones. Los resultados, que constituyen precisamente hechos nuevos para ellos, se discuten en las diferentes instituciones y se comentan sobre los conocimientos de deducciones que pudieran implicarse políticamente. Ello contribuye a dar a los políticos cierta seguridad emocional, racionalmente fundamentada en lo posible, lo que malamente necesitan para tomar sus decisiones. Como ejemplos de estas instituciones a un nivel nacional, debo mencionar: el Departamento Central de Proyectos, el Departamento Central de Estadística, el Consejo de Estado, el Consejo Económico y Social y muchas Comisiones estatales de asesoramiento y ayuda.

Las posiciones y tareas de estas instituciones son algo diferentes. Los dos Organismos mencionados en primer término forman parte del mecanismo oficial del Gobierno, estando compuestos por oficiales nombrados y pagados por él mismo. El Consejo Económico y Social y las Comisiones de asesoramiento y ayuda constituyen Cuerpos facultativos, en su mayoría formados por personas privadas, expertos e interesados en el ámbito correspondiente, reflejando los diferentes intereses de grupo y los grupos político, social y religioso. Forman, por consiguiente no un Cuerpo burocrático, sino un Cuerpo que facilita al Gobierno a pulsar la opinión de los diferentes grupos expertos y de interés de la sociedad holandesa.

El Departamento Central de Proyectos tiene una tarea consultiva; consigue sus directrices directamente del Consejo de Ministros. Los directivos de este Departamento acostumbran a estar presentes como invitados en las sesiones de este Consejo. En el ámbito de organización se ha dado a este Departamento una posición que le hace lo suficientemente flexible para realizar su tarea adecuadamente, tanto en su aspecto de asesoramiento como en el de transformación. Comparando este Departamento con el que realiza aproximadamente la misma gestión en el Reino Unido, Marris hace la observación de que, en el futuro, la institución holandesa pudiera llegar a ser más efectiva, realizando la especialización en aumento que de ella se espera, debido a que su posición, como un Organismo consultivo, es más adap-

able a las necesidades esenciales de investigación (1). El Departamento Central de Estadística forma parte del Ministerio de Asuntos Económicos. Su ámbito de actividades consultivas está, sin embargo, abarcando mucho más que tan sólo el económico; también ampara la enseñanza, Derecho penal, seguridad social, etc. Debido a que su posición dentro del Ministerio es algo independiente, la posición de este Departamento parece flexible, en cuanto a sus investigaciones en aumento se refiere.

El Consejo de Estado es un Organismo muy antiguo en su constitución, teniendo su tarea consultiva en los asuntos judiciales. El ámbito de las actividades consultivas del Consejo Social y Económico, creado en 1945, se expresan en su nombre. Un cuidadoso procedimiento de nombramientos contribuye a que la composición del Consejo esté formada por las distintas religiones y grupos políticos y sociales de la sociedad holandesa. Sus consejos, dados por técnicos versados en los asuntos políticos, amparan la «totalidad» de la sociedad holandesa, considerada aquí como la suma de sus partes.

Durante 1957, H. J. Morren (2) cita 54 Comisiones regulares de Estado para el asesoramiento y ayuda. Pone de manifiesto que, al preparar la composición de estas Comisiones, se tienen en cuenta el panorama político, perspectivas sobre la vida y el conocimiento de los miembros propuestos. El informe final se ha de firmar por todos los miembros, y la composición de la Comisión debe constituir una garantía de que el citado informe constituye un trabajo aceptable para los expertos y comprensible para los políticos. El Gobierno tiene un instrumento en estas Comisiones que le sirve para realizar el trabajo de «transformación» sobre diferentes aspectos en la forma más efectiva (3). Los ministerios del Gobierno, en cuanto tengan relación con las bases técnicas de los mismos, deben también mencionarse aquí como instituciones consultivas. Un buen ejemplo lo constituye el Ministerio de Asuntos Sociales, que tiene que realizar el programa político y normas del Gobierno en el ámbito de las leyes sociales. El asunto llega a ser tan complicado, que tan sólo los técnicos y especialistas auténticos dispuestos por la ley son los que conocen la forma de tratarlo.

La postura del Ministerio para el mantenimiento de diques, carreteras,

(1) R. L. MARRIS: «The position of economics and economists in the government machine; a comparative critique of U. K. and the Netherlands». *Economic Journal*. Diciembre 1954.

(2) «Commissions as Advisors of Government», en *Correspondentieblad*, núm. 474, 23 de mayo de 1959.

(3) Como tales son mencionadas: «The Adoption Commission», «The Radio Commission», «The Election-Commission», «The Bank-Commission», etc.

puentes y la navegabilidad de canales (Rijkswaterstaat) puede afirmarse que es muy especial. Es uno de los más antiguos de los ministerios técnicos holandeses, lo que fácilmente puede comprenderse teniendo en cuenta la posición de tierras bajas que ocupa Holanda en el delta del Rhin, Mass y Schelde. Desde hace mucho tiempo el asesoramiento técnicamente fundamentado de este Ministerio tuvo gran influencia, y fué seguido sin grandes esfuerzos. Esta tradición debe mantenerse desde el punto de vista de los ingenieros de este Ministerio con el resultado de que la «transformación» de sus informes consultivos no es muy apreciada. Ello significa que en este caso especial la distancia entre expertos y políticos tiende a ensancharse y que los políticos tendrán que fundamentar sus decisiones sobre —en cierta forma— hechos ortodoxos, cuyas deducciones, sin embargo, permanecen confusas para la totalidad de la sociedad.

A. este respecto debo señalar que esto pudiera hacer la posición de este Ministerio de más influencia, políticamente hablando, que lo habitual, porque algunos de los políticos pueden sentirse inclinados a seguir el consejo dado como tal. Ello hace que los técnicos considerados políticamente de este Ministerio triunfen mejor al realizar sus fines —políticos—. Aquí se pone bien de manifiesto que esa «transformación» no constituye una tarea pasiva, sino activa por completo, en la que se ha de considerar la ideología política del que realiza la «transformación».

En 1958, el número de miembros de las Cámaras del Parlamento se aumentó de 150 a 225. Se fundamentó tal aumento en que un número creciente de miembros tenía que trabajar para las Agencias europeas, en particular para el Parlamento europeo. Sin embargo, la consecuencia de esto fué que se retrasó el trabajo regular del parlamentario normal. Pero se dió otra consecuencia, ya que la opinión fué oída sobre que este aumento originaría que el elemento técnico en las Cámaras dominaría al político. Situación poco deseable, conforme a esta opinión.

Una reacción similar fué oída por parte de los políticos en el caso de un Gabinete de negocios. En sus decisiones, afirman, los técnicos prevalecen en tal escala, que no se toma en cuenta a la «totalidad» de la sociedad por más tiempo, en forma adecuada, originando con ello que tiendan a olvidarse los intereses de ciertos grupos, esencialmente un indeseable matiz antidemocrático. Y nuevamente nos encontramos con la idea similar expresada por A. M. Donner (4), en la que afirma que, en su opinión, la decisión tomada en el Gobierno no se considera por más tiempo como «una decisión sometida a una

(4) *Discurso de apertura de la Conferencia de Juristas*, pág. 5, 1960.

norma», sino como «una conclusión sacada de una amplia documentación». Y añade a ello que tal decisión parece estar más fundamentada en lo técnico que en lo moral.

EGBERT DE VRIES

R É S U M É

Les fonctions des trois catégories citées dans le titre du rapport ont existé de tout temps dans presque toutes les sociétés, selon des combinaisons diverses. La différenciation croissante à laquelle nous assistons à présent remonte, dans l'Europe du nordouest, surtout à un siècle.

Une hypothèse de départ a été admise, selon laquelle le politicien a pour fonction de guider l'évolution de la société tout entière; le technicien, de guider et de contrôler des processus spécifiques de production, de circulation ou de répartition et aussi, dans une mesure croissante, des processus sociaux de toute sorte; le bureaucrate ou le fonctionnaire, dont la position est intermédiaire, d'introduire de l'ordre dans les processus sociaux et économiques en répartissant les tâches dans le temps et entre un certain nombre de personnes. Cette hypothèse a été appliquée à des matériaux relatifs à l'Europe et, en plus grand détail, aux Pays-Bas.

L'étude conduit à l'image d'une société fortement pluraliste, ayant un système d'autorité hautement diversifié. Sa flexibilité efficace apparaît comme la principale raison du succès avec lequel se fait la coopération des nombreux sous-groupes. On pourrait affirmer, à partir de là, qu'un haut degré de "social engineering" a été atteint. L'examen à cet égard de la société hollandaise au niveau national permet de mieux comprendre l'activité des Hollandais dans la vie internationale.

S U M M A R Y

The functions of the three groups mentioned in the title of the paper, were carried out in nearly all societies of all times in various combinations. The growing differentiation, which we are facing now, developed in North-Western Europe mainly over the last century.

It has been taken as a hypothesis that the politician's function is to guide the direction of society as a whole; that the technician's function is to guide and control specific processes in production or traffic or distribution

and increasingly in all kinds of social processes; and that the bureaucrat or civil servant, being in a middle position, has to put order in social and economic processes by dividing tasks over time and over a variety of persons. This set of hypotheses has been applied to material derived from Europe in general and from the Netherlands in more details.

As a result, a picture emerges of a thoroughly pluralistic society, with a highly diversified authority pattern. Efficient flexibility is indicated as the main reason for the success of the co-operation of the many subgroups. In this way, it could be said that a high degree of social engineering has been achieved. This picture of the internal affairs of the Netherlands on the national level has been shown to be relevant for a better understanding of the work performed by the Dutch in international affairs.

