

PROBLEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PORTUGUESA *

Por MARCELLO CAETANO

Catedrático de Derecho administrativo
de la Universidad de Lisboa

1. Puede decirse que en este año de 1966 la Administración pública en Portugal atraviesa una profunda crisis. Crisis de estructura y crisis de funcionamiento.

La organización administrativa del Estado había mantenido ciertas características hasta la gran depresión económica de los años treinta. En aquel momento, la necesidad de ampliar e intensificar la intervención del Poder público en la vida económica obligó a reorganizar los servicios, a crear nuevos tipos de administración, a dar, en suma, nuevo estatuto a las funciones públicas. En Portugal, esa profunda revisión orgánica fué facilitada por coincidir con el período de la revolución nacional, y, posteriormente, con la entrada en vigor de la Constitución política de 1933, que implantó un régimen corporativo.

* Traducción de Miguel Junquera.

La crisis económica, provocando el desempleo, proporcionó una gran disponibilidad de personas dispuestas a ingresar en los cuerpos del Estado, permitiendo el reclutamiento de funcionarios en todos sus grados, tanto para los considerados cuerpos tradicionales como para los organismos llamados de *coordinación económica*, en realidad comisiones que, a semejanza de lo que en aquel momento sucedía en otros países, les fueron dados poderes para reglamentar e imponer disciplina en ciertos sectores de la producción o del comercio, incluso con la facultad de aplicar sanciones a los que transgrediesen sus prescripciones.

Esa abundancia de candidatos a las funciones públicas permitió también la publicación de leyes sobre la situación de los funcionarios, caracterizadas por la rigidez de los criterios observados y la severidad de sus ordenanzas.

En cuanto a los métodos, también este período presentó características particulares, que se mantuvieron en los años subsiguientes. El mal principal de que adolecía la Administración portuguesa al aproximarse los años treinta era el desorden financiero. El profesor Oliveira Salazar, a partir de 1928, con la firmeza de su autoridad, implantó una severa austeridad en los gastos públicos, a base del equilibrio en los presupuestos, cuya rigurosa observancia fué el primer deber y la más importante preocupación de gobernantes y funcionarios.

Toda la actividad administrativa estuvo condicionada por minuciosas prescripciones de contabilidad, transformándose el Ministerio de Finanzas, con su doctrina hedonista, en el faro y centro de la vida pública.

Tantas precauciones y formalidades dificultaron el cauteloso procedimiento administrativo, al situar la defensa del orden presupuestario por encima de cualquier otro valor.

La organización corporativa se presentaba, en compensación, como un proceso destinado a descongestionar en el futuro al Estado de muchas de sus funciones de intervención económica mediante la autodisciplina que se impondrían las actividades organizadas en el sector privado, en colaboración y bajo la égida de las autoridades públicas.

2. Esta organización, delineada entre 1930 y 1939, fué puesta a prueba durante la guerra mundial, al transformarse en un instrumento de la economía de guerra.

De ahí resultó un endurecimiento de las estructuras, caracterizado por una mayor centralización de poderes, que correspondió a un debilitamiento de la autonomía de los organismos de coordinación

económica y de los propios organismos corporativos y a un refuerzo del autoritarismo, quedando así el sector privado disminuido de la participación y colaboración que habían sido previstas.

Al mismo tiempo, la intervención del Estado en zonas más extensas de la vida económica, incluyendo el consumo, complicó el procedimiento administrativo, acentuando con ello algunos de los vicios más salientes de la burocracia.

El término de la guerra no permitió una inmediata desmovilización económica ni tampoco la Administración se mostró dispuesta a renunciar fácilmente a la preponderancia adquirida.

Por otro lado, el régimen político autoritario acentuó el tipo de Estado administrativo. Los ministros, al perder cada vez más su carácter político, se transformaron en los jefes administrativos de sus departamentos, con la preocupación de conocerlo todo, de saberlo todo y de decidirlo todo. Esta tendencia de la función ministerial técnica, personalizada y centralizadora, estuvo favorecida, a su vez, por la estabilidad gubernamental. De ahí resulta que pasan a ser subalternas todas las funciones y órganos que no sean gubernativos, produciéndose en consecuencia la irresponsabilidad de los funcionarios ante el público y la lentitud en el funcionamiento de los servicios.

3. En 1953 entró en vigor el primer Plan de Fomento, por una duración de seis años, al que ha seguido el segundo Plan de 1959, el cual ha consolidado la práctica de la planificación económica en Portugal.

El primer Plan (1953-58) tuvo como objetivo someter a una rigurosa ordenación los gastos extraordinarios del Estado, tanto los destinados a inversiones en el sector público como los derivados del financiamiento de las iniciativas particulares. El segundo Plan (1959-64) fué ya más ambicioso, al pretender definir una política económica interesando al sector privado, para lo cual fué preconizada la reforma administrativa. El tercer Plan trienal (1965-67) ha esbozado la ampliación del planeamiento a vastos dominios de la actividad privada, cuya colaboración fué solicitada y obtenida para los propios trabajos de organización del Plan, y en este sentido se encuentra adelantada la elaboración del cuarto Plan para 1968-73.

A consecuencia del impulso de los planes de Fomento se ha realizado una fuerte expansión industrial, que ha provocado intensa demanda de personal calificado en los estratos sociales que habitual y tradicionalmente nutrian los escalafones de los funcionarios públicos.

A pesar del aflujo extraordinario de nuevos estudiantes en todas las escuelas de cualquier grado de enseñanza, no ha sido posible

preparar diplomados en número suficiente para satisfacer las necesidades en aumento de los dos sectores, público y privado.

De ahí ha resultado la competencia que hacen las empresas privadas a la Administración pública, aumentando el sueldo a sus empleados, especialmente a los técnicos, lo cual les permite atraerse a los mejores elementos de entre los funcionarios del Estado, evitando asimismo el que ingresen en la Administración pública la mayor parte de los jóvenes diplomados.

Además, el coste de vida no podía dejar de reflejar el aumento del poder de compra resultante de la expansión económica, sin que la rigidez de los normas de remuneración de los funcionarios públicos permita la rápida actualización de sus haberes.

Y para agravar este cuadro, las operaciones militares en Africa obligan a la movilización de millares de jóvenes al margen del mercado de trabajo, y, por otra parte, las facilidades de comunicación en el mundo de hoy facilitan una intensa emigración de los trabajadores intelectuales o manuales.

La Administración pública se encuentra así ante este grave y fundamental problema: en el momento en que se le exige un esfuerzo de mayor responsabilidad en la orientación y dirección de una economía dinámica, en plena expansión, no tiene funcionarios calificados para tal esfuerzo ni métodos que le permitan aumentar su eficiencia funcional.

Continúa atada por una disciplina rigurosa en el orden financiero, aprisionada por anticuados reglamentos con formalismos que traducen la sistemática desconfianza de los gobernantes en relación no sólo con los administrados, sino con los propios funcionarios.

De ahí las quejas que se oyen constantemente de los particulares que encuentran en la Administración pública un freno a sus iniciativas en vez del estímulo y apoyo que tanto les serían necesarios.

El éxito logrado en algunas tentativas aisladas de modificación de este estado de cosas no resuelve la dificultad. Importa una renovación extensa y profunda, una verdadera reforma administrativa que aspire a reajustar la máquina del Estado a sus nuevas funciones.

¿Cuáles son los puntos fundamentales sobre los que debe incidir esa reforma? Como sucede en la mayoría de los países, existen cuatro problemas fundamentales en la Administración pública portuguesa: los funcionarios, la organización de los servicios, los métodos de trabajo y las relaciones con los administrados.

Vamos a examinarlos sucesivamente.

4. El problema del personal es el más urgente y, quizá, el más grave de todos. En virtud de las causas ya señaladas, cada vez

se presentan menos aspirantes para las más delicadas funciones de la administración, dándose el caso de que muchos de los mejores funcionarios abandonan al Estado, atraídos por la situación que les ofrecen las empresas privadas, habiendo sido necesario permitir a los que se han quedado la acumulación de las funciones públicas con otras actividades.

En otros tiempos, aun cuando el funcionario público ganase menos que el empleado privado, tenía sobre éste las ventajas de la estabilidad de su empleo, la garantía de su jubilación y la consideración social de su función. Hoy las leyes del trabajo aseguran también la estabilidad de los empleados de las empresas particulares, los cuales gozan de considerables ventajas en materia de previsión social y participan en el ejercicio del poder económico. Por si fuera poco, el materialismo de los tiempos se inclina a dar un mayor valor a lo que se gana que a la importancia del trabajo que se hace.

El resultado es que las plazas de funcionarios públicos son pretendidas por aspirantes del sexo femenino, asistiéndose, en consecuencia, a una invasión de mujeres en los cuerpos del Estado, donde a veces sólo, excepcionalmente existe algún funcionario del sexo masculino.

Se hace, pues, necesario remunerar a los funcionarios públicos, sobre todo cuando ejerzan funciones que requieran cierto grado de conocimientos técnicos, de acuerdo con el patrón corriente para el personal de la misma categoría en el sector privado.

Esa remuneración no puede dejar de tener en cuenta el tiempo de servicio. En 1936, la reforma entonces publicada dejó de dar importancia a la antigüedad a efectos de promoción y remuneración. El funcionario sólo ascendía por sus méritos personales, y de ese ascenso dependía la mejora de sus haberes.

Los resultados de esa orientación fueron inicialmente buenos, en la medida que incitaba a los funcionarios a mejorar su preparación profesional y a hacer un esfuerzo por su perfeccionamiento general. Pero hoy se revelan nocivos, pues en los escalafones de los grandes sectores de la administración tradicional, son escasas las vacantes en las categorías superiores, y los mejores funcionarios se ven condenados a esperar largos años el momento propicio de su promoción.

Este efecto desmoralizador se agrava por el hecho de que, al ser creados nuevos servicios donde los funcionarios, jóvenes diplomados, ocupan inmediatamente puestos superiores, se producen flagrantes desigualdades en relación a los viejos servidores de los cuerpos tradicionales del Estado.

La remuneración de los funcionarios públicos en condiciones tales que resulten atractivas para los mejores exige un considerable sacrificio financiero por parte del Estado.

Sabido es que en las condiciones actuales la productividad de los funcionarios es baja. Se supone que al pagarles mejor será posible exigirles un mayor rendimiento, en correspondencia a un trabajo de mejor calidad. Por tanto, el mismo o un mayor trabajo podrá ser realizado con menos personal.

La reducción del número de funcionarios tendrá que ser estudiada simultáneamente con la modificación de los métodos de trabajo.

Esa modificación podrá conducir a una nueva estructura de los cuerpos del Estado. Hasta ahora estaba en vigor el «principio de la pirámide»; esto es, la ley establecía como criterio de organización de los servicios el que a un funcionario de primera clase deberían corresponder dos de segunda, tres de tercera, y así sucesivamente.

Ahora bien, la simplificación y mecanización del trabajo administrativo, en muchos casos, podrá conducir a una reducción del personal ejecutivo, en beneficio del aumento del personal consagrado al estudio y a la dirección.

5. El reclutamiento del personal ejecutivo se hace, reglamentariamente, mediante una oposición o concurso. Este concurso consta de la presentación de los documentos exigidos, a la que siguen unas pruebas teóricas y prácticas, a veces, solamente prácticas.

El mismo procedimiento es utilizado para el ascenso a los puestos superiores.

En cuanto al personal técnico de dirección en general, es de libre nombramiento, o bien se acude a un concurso meramente documental.

El personal técnico y los jefes de servicios son seleccionados casi siempre entre diplomados universitarios.

De este modo, el aprendizaje profesional se hace dentro de la propia Administración, según el procedimiento tradicional, lo cual conduce de un modo natural a la consagración de la rutina.

La preocupación por la reforma administrativa llevó a la necesidad de considerar el problema de la preparación de los candidatos a las funciones públicas, que se realizaría en cursos especiales, profesados en escuelas que igualmente tendrían a su cargo el perfeccionamiento de los funcionarios existentes.

En Portugal, la primera tentativa para la resolución de este problema, en términos generales, fué realizada en la Administración ultramarina a raíz de la reforma del Instituto, denominado entonces

Escuela Superior Colonial, y más tarde Instituto Superior de Estudios Ultramarinos.

Esa escuela comprendía dos secciones: una de formación y otra de perfeccionamiento, cuyos estudios duraban, respectivamente, tres y dos años. La primera preparaba a los aspirantes a ejercer funciones en ultramar, y la segunda habilitaba a los funcionarios con cierta experiencia para su ascenso a los cargos superiores.

Entre las características sociales portuguesas contemporáneas figura, sin embargo, el prestigio de los títulos universitarios, el «doctorismo»: a lo que más aspiran los portugueses es a ser tratados por «doctores», y si es posible, por «profesores».

De forma que el referido instituto, poco después, se apartó un tanto de su misión de preparar funcionarios ultramarinos para pasar a constituir una escuela universitaria que otorga los grados de licenciado y doctor.

En el Ministerio de Corporaciones fué creado, igualmente, hace pocos años, un Instituto de Estudios Sociales, destinado a la preparación de funcionarios, pero también consta que ese instituto será convertido en escuela universitaria.

Significa, por tanto, que el medio portugués no está preparado para admitir y mantener escuelas profesionales destinadas a la preparación de aspirantes a los cuerpos de la Administración pública.

Queda, pues, la posibilidad de los cursos de perfeccionamiento. Esos cursos pueden tener la mayor importancia en la evolución de la Administración portuguesa, en la medida en que influyan en la mentalidad de los jefes. No sólo de ese modo facilitarán la introducción de nuevas ideas y nuevos métodos por vía jerárquica, contrapesando la acción rutinaria, sino que harán a los dirigentes más receptivos a las iniciativas innovadoras de los jóvenes funcionarios, en el caso de que merezcan atención y consagración.

Los cursos de perfeccionamiento deben, pues, ser institucionalizados con destino a los funcionarios que ejerzan funciones de mando o que deseen prepararse para el ejercicio de esas funciones, así como para los técnicos que forman el estado mayor de los servicios.

6. El segundo gran problema que debe afrontarse es el de la organización de los servicios.

Como ya dije, la Administración portuguesa, acentuadamente burocrática, está fuertemente centralizada, y su ímpetu natural de crecimiento adolece de falta de coordinación con respecto a los diversos departamentos ministeriales.

Así, la primera cuestión a considerar es la de desconcentrar y descentralizar las resoluciones administrativas.

Nos referimos solamente a la Administración del Estado. Ciertamente, son numerosos los institutos creados con personalidad jurídica con alguna autonomía para la gestión descentralizada de las atribuciones administrativas del Estado. Ya hemos hablado de los organismos de coordinación económica (del vino, del aceite, de las frutas, del algodón, del pan, del arroz, de los productos pecuarios, de los productos resinosos, del corcho, de las conservas de pescado, del bacalao, de los productos químicos y farmacéuticos, de la Marina mercante, etc.), cuya autonomía, sin embargo, ha sido progresivamente limitada por la intervención ministerial. Además de los ya indicados, existen grandes servicios autónomos: Correos, Telégrafos y Teléfonos, Radiodifusión, Hospitales Civiles de Lisboa, puertos, universidades y otros, en los que fué cercenada la competencia de sus órganos gestores, por estar reservada al Gobierno la decisión en gran número de materias.

Aunque el Gobierno no puede prescindir de una acción orientadora y coordinadora, mediante su intervención tutelar, se impone la restitución de aquellas autonomías a su función descentralizadora, como proceso de descongestión del poder central, por un lado, y de la distribución de responsabilidades, por otro.

7. En cuanto a la desconcentración, la concebimos como atribución de poderes de decisión a los agentes en situación inferior, dentro del mismo orden jerárquico, ya sea por directa definición legal de competencias o bien a través del proceso de delegación de poderes.

Las autoridades y agentes locales del Estado se quejan de insuficiencia de poderes, lo cual provoca el envío sistemático a la capital de todas las peticiones o sugerencias después de haber sido formalizados los expedientes. Los propios gobernadores civiles se ven privados, cada vez más, de su intervención efectiva en la Administración del Estado.

En cuanto a los servicios centrales, hay demasiada concentración de los poderes de decisión en los ministros, lo cual obliga a la mayor parte de los ministerios a tener, además del ministro como jefe superior, uno o dos subsecretarios de Estado (considerados en Portugal miembros del Gobierno) para coadyuvar en el inmenso trabajo del despacho de papeles.

En materia financiera, la concentración alcanza el máximo, pues no sólo el ministro de Finanzas elabora el presupuesto general del Estado a su entender, sino también interviene escrupulosamente en su ejecución, hasta tal punto, que los gastos variables de material de cualquier especie sólo pueden ser hechos con autorización expre-

sa del ministro de Finanzas, de quien dependen igualmente las transferencias de las dotaciones presupuestarias.

Además, ocurre que numerosas resoluciones, puramente administrativas, son de competencia del Consejo de Ministros, que, caso de ejercerla, tendría que estar reunido en sesión permanente. Y para evitarlo, las respectivas resoluciones pasaron a ser tomadas por el presidente del Consejo, por delegación. Pero como le resultaría también imposible al presidente hacerse cargo de un trabajo de tal magnitud, sucede hoy que quienes despachan los asuntos que son de competencia del Consejo de Ministros son el ministro de Estado de la Presidencia del Consejo o el respectivo subsecretario de Estado.

Es necesario, pues, realizar una urgente revisión en el sentido de aliviar al Gobierno de una parte de las obligaciones que sobre él recaen, simplificando al mismo tiempo el procedimiento y abreviando su duración.

En 1960 fué publicado un decreto-ley permitiendo, en general, la delegación de poderes de los ministros. Al amparo de ese decreto se hicieron muchas delegaciones de firma, y alguna de competencia, que permitieron a los directores generales (que en Portugal son funcionarios vitalicios) resolver en lugar de los ministros algunas clases de asuntos. Pero la desconcentración es preciso llevarla más lejos.

8. La organización administrativa portuguesa obedecía al tipo jerárquico rígido, de carácter burocrático, en el que todas las funciones se hallaban integradas.

En los ministerios en los que se lleva a cabo la intervención económica o la político-social fué donde comenzó a sentirse la necesidad de distinguir entre servicios de estudio, de proyectos y orientación y los servicios de ejecución: Estado Mayor (*Staff*) y tropa de línea (*Line*).

Esa distinción tiende actualmente a generalizarse en todos los ministerios, que han instituido en las diversas direcciones generales servicios técnicos y gabinetes o centros de estudio, en los que predominan funcionarios técnicamente calificados.

Hasta ahora, sin embargo, sólo en la Presidencia del Consejo ha sido creada una Secretaría Técnica, con categoría de Dirección General, a la cual compete todo cuanto respecta al Plan de Fomento y a la Integración Económica Nacional.

Los demás servicios de esa clase se encuentran injertados en la organización clásica sin que todavía hayan adquirido una posición propia perfectamente definida. Además de eso, sólo en casos muy

raros los servicios técnicos o de Estado Mayor han sido encargados de los problemas de personal y de organización y métodos, o, de una manera general, de estudios referentes a la reforma administrativa.

Por tanto, hay que generalizar y sistematizar la distinción entre los servicios de estudio y los servicios burocráticos o de ejecución.

9. El crecimiento de la Administración pública originó, por un lado, la multiplicación de sus departamentos y, por otro, la sobrecarga de sus respectivas competencias. De ahí resultó no sólo la dificultad para los jefes superiores en ejercer el control de los departamentos a su cargo, sino el riesgo, cada vez mayor, de dispersión de esfuerzos, de actividades sobrepuestas y divergencia en los criterios; en suma, de descoordinación.

El problema de coordinación es, por tanto, sobremanera urgente, careciendo de soluciones eficaces, sea en el plano vertical, sea en el plano horizontal.

En el orden jerárquico (o vertical) existen direcciones generales con gran número de funcionarios, no encuadrados en las subdivisiones orgánicas convenientes, para la eficaz fiscalización de su trabajo por sus jefes inmediatos.

En cuanto a la coordinación horizontal, se hace al nivel gubernamental mediante los Consejos de Ministros restringidos, de los cuales el más importante es el Consejo de Ministros para Asuntos Económicos. Para que esa coordinación fuese útil, sería necesario, sin embargo, que tales consejos se reunieran asiduamente, lo cual no sucede. El Consejo Económico, por ejemplo, desempeñó bastante satisfactoriamente su papel coordinador durante el periodo en que celebraba reuniones semanales ordinarias.

Aunque en otros planos de la jerarquía se han adoptado, a veces, fórmulas de «comisiones interministeriales» para la coordinación en materias específicas, no puede decirse que la Administración portuguesa practique por costumbre el sistema de colaboración entre sus departamentos. La tendencia, por el contrario, se insinúa en el sentido de reivindicar para cada departamento el máximo de autonomía, tendencia agravada por la preocupación que tiene cada ministro en demostrar su prestigio al no transigir en la defensa de las que juzga ser prerrogativas de los servicios.

Los contactos entre los servicios, incluso dentro del mismo ministerio, no siempre son frecuentes y fáciles, dependiendo la armonía de los servicios entre sí de la autoridad del ministro.

Si en la Administración central aparece un problema de coordinación cuyas incidencias son preocupantes para la marcha de los

asuntos, esa falta de entendimiento y armonía se hace sentir mucho más en la Administración local del Estado.

Cada una de las más importantes direcciones generales de varios ministerios tienen servicios locales propios en las provincias y hasta, a veces, en los propios municipios.

Pero las direcciones provinciales de cada servicio reciben órdenes y rinden cuentas a los superiores jerárquicos de los respectivos servicios centrales, faltándole al gobernador civil de la provincia autoridad efectiva para establecer localmente la coordinación.

Los gobernadores civiles de las provincias están, por ello, obligados a tratar todos sus problemas en Lisboa, en los ministerios de donde emanan órdenes e instrucciones para los agentes locales. De ahí el comentario de que los gobernadores dejaron de ser los representantes del Gobierno en las provincias para pasar a ser los gestores de los intereses provinciales en Lisboa.

Tal situación no estimula la vida local, no incita las iniciativas y se refleja en la propia actividad y vitalidad de las entidades locales autónomas.

10. El problema de los métodos de trabajo es causa de gran preocupación a todos cuantos sienten la necesidad de la reforma administrativa.

No puede negarse el esfuerzo constante que realiza la Administración portuguesa en el sentido de modernizar sus métodos, extendiendo la mecanización, racionalizando impresos, simplificando expedientes, centralizando suministros... Cabe al Ministerio de Finanzas el principal mérito en esa materia, encontrándose actualmente creados en otros ministerios servicios de organización y métodos con el empeño de llevar la acción reformadora lo más lejos posible. Los ministerios de Economía y Obras Públicas publican incluso, de forma conjunta, una revista periódica de O. & M.

En todo caso, existe todavía una vasta obra a realizar, en el sentido de simplificar trámites, abreviar procedimientos y reducir costes, aumentando la productividad del personal, el rendimiento de los servicios y la comodidad del público.

Contra este movimiento luchan la rutina administrativa, el miedo a las responsabilidades, lo cual determina el máximo de precauciones, la preocupación del prestigio funcional, que considera deshonroso el prescindir de la intervención en ciertos servicios o de determinado funcionario en la marcha de un expediente.

No existe en Portugal una ley general de procedimiento administrativo, estando éste regulado apenas en casos especiales. (En

cuanto a las entidades locales autónomas, el Código administrativo contiene disposiciones genéricas fundamentales sobre la materia.)

Su elaboración constituye uno de los puntos del programa de la reforma administrativa. Para ello será necesario, primero, difundir un nuevo espíritu en los servicios para no caer en la exageración del formalismo jurídico, en vez de buscar ante todo la eficiencia dentro de las garantías indispensables a la defensa de los intereses de la administración y de los administradores.

11. El último problema es el de las relaciones con el público. Tampoco en este terreno la Administración portuguesa ha permanecido inactiva, habiendo sido creados desde hace tiempo servicios de información a disposición de los administrados. El más antiguo es la Agencia General de Ultramar. Uno de los más modernos, el Servicio de Informaciones Fiscales del Ministerio de Finanzas. Pero no se halla generalizado ni sistematizado este tipo de servicio, destinado a informar al público sobre sus derechos y deberes ante la Administración.

Es habitual, sobre todo después de 1926, en que fué sustituido el régimen parlamentario, que los servicios contesten a las críticas formuladas en la prensa, explicando las razones de su actuación o de sus decisiones.

El Secretariado Nacional de Información es el órgano al que oficialmente le incumbe transmitir tales explicaciones y difundir las notas principales de interés general.

Se ha generalizado la costumbre de las conferencias de prensa, destinadas a permitir a los miembros del Gobierno o altos funcionarios la comunicación de nuevas providencias adoptadas o al esclarecimiento de la opinión pública sobre las resoluciones que hayan sido tomadas.

Queda todavía por resolver el problema de la mayor aproximación entre el público y la Administración, en el sentido de una más íntima y consciente colaboración entre las dos partes. La verdad es que un largo período de opinión controlada y de autoritarismo gubernativo creó en la Administración pública un espíritu de autosuficiencia que lleva a rechazar por impertinentes las sugerencias de los administrados y de considerar malévolas las críticas mejor intencionadas.

Por otra parte, no es raro que el funcionario olvide que es un servidor del público. Los servicios funcionan entonces teniendo en cuenta, sobre todo, sus conveniencias, con desprecio por los intereses legítimos de los administrados.

Debe decirse que en la Administración pública portuguesa son

numerosos los funcionarios dotados de perfecta conciencia de sus funciones y con elevado espíritu crítico.

El problema está en asegurar a la Administración el conocimiento permanente de las auténticas necesidades y de los legítimos intereses de los administrados, garantizando el esclarecimiento del público acerca de los propósitos y razones de decisión de la Administración para disminuir en lo posible tensiones y situaciones de fricción entre administradores y administrados.

A la organización corporativa le ha sido dada representación en los consejos y juntas que funcionan junto a la Administración, y en los órganos dirigentes de los organismos de coordinación económica participan representantes de los interesados.

En cuanto a la elucidación del público, sea sobre los problemas administrativos en general, sea en cuanto a las cuestiones de interés particular, tendrá que metodizarse la información, aun cuando es sabido que nunca dejarán de existir los insatisfechos, los que no quieren comprender, y aquellos a quienes les conviene denigrar y desorientar a la Administración.

