



NOTAS

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN PORTUGAL

Por L. B. de T.

35.047(469)

1. Introducción

A finales del pasado mes de noviembre, y en virtud de la publicación simultánea de dos importantes decretos-leyes, la reforma administrativa ha recibido en el vecino país un impulso que estimamos trascendental.

La primera de dichas disposiciones crea el Secretariado de la Reforma administrativa como *órgano encargado de estudiar, planear y coordinar la ejecución de medidas encaminadas a promover de forma permanente y sistemática el perfeccionamiento de la Administración pública y el aumento de la productividad de los respectivos servicios, en correspondencia con las exigencias del desarrollo económico y social de la nación* (D. L. 48 058, 23 noviembre, 1967, art. 1.º)

La segunda establece una serie de normas sobre desconcentración, delegación y subdelegación de funciones, llamadas sin duda a producir efectos inmediatos o a corto plazo en la dinámica administrativa. Este segundo decreto-ley, a pesar de su brevedad, contiene notables particularidades que, a nuestro juicio, aconsejan proceder a un comentario separado y realizado con mayor grado de detalle. Por esta razón las presentes notas quedan limitadas a contemplar la primera de las citadas disposiciones.

No sería exacto pensar que el proceso de la reforma administrativa se inicia en Portugal con la creación del Secretariado aludido. En efecto, desde hace algún tiempo existen en distintos ministerios y organismos públicos *núcleos* de Organización y Métodos que operan en tal sentido y cuya actividad ha dado lugar a realizaciones francamente positivas y que, en algunos casos, sólo podrían ser halladas con dificultad en otras administraciones consideradas como *de primera línea* en la reciente evolución de los movimientos de reforma.

Tales realizaciones quedan normalmente dentro del campo de la organización material y de la mecanización y simplificación de procesos y métodos de trabajo. Así, por citar un ejemplo concreto, hemos de declarar no haber visto hasta la fecha en ninguna dependencia administrativa una solución al problema de la disposición de los puestos de trabajo que pueda parangonarse con lo realizado en el *Laboratorio Nacional de Ingeniería Civil* (1).

Del mismo modo ha de señalarse que a pesar de no haber existido con anterioridad un órgano central encargado específicamente de promover e impulsar la reforma administrativa, ni oficinas particulares de Organización y Métodos configuradas formalmente como tales unidades (2), la Administración portuguesa viene publicando semestralmente, desde principios de 1965, un *Boletín de O. y M.* editado por el *Grupo de Estudios de Organización del Trabajo Administrativo* (GEOTA). El mismo grupo ha venido promoviendo desde su creación, de modo ininterrumpido, la celebración de numerosas reuniones y ciclos de perfeccionamiento con participación de funcionarios de los diferentes ministerios.

Todo ello demuestra que la Administración portuguesa se encuentra desde hace algunos años dentro de un movimiento renovador

(1) Ha de advertirse que el *Laboratorio Nacional de Ingeniería Civil* es un organismo cuyos efectivos oscilan alrededor de los 700 funcionarios. Está adscrito al Ministerio de Obras Públicas y encargado de la investigación técnica dentro del amplio campo que su denominación alude (puertos, aeropuertos, carreteras, puentes, túneles, edificios, obras hidráulicas, etc.).

(2) Los citados *núcleos* de Organización y Métodos son más bien comisiones o comités de estudio integrados por jefes de nivel intermedio.

manifestado por la vía de actuaciones concretas y *reformas* visibles, operadas normalmente a escala reducida y en la base de diferentes organismos. Estas reformas, aunque a veces sólo sean pequeñas reformas, suelen siempre producir efectos sustanciales e inmediatos, pudiendo incluso dar lugar, en caso de acumularse y generalizarse, a un importante cambio en la fisonomía de la Administración.

Pero, evidentemente, los problemas capitales derivados del envejecimiento del aparato administrativo escapan a una acción fraccionaria y realizada a nivel inferior. Faltaba encarar la etapa más difícil y ambiciosa concibiendo la Reforma con visión de conjunto y como acción sistemática planeada e impulsada por un órgano central. La creación del Secretariado se propone satisfacer en todos sus aspectos la necesidad apuntada (3).

Obviamente el camino a recorrer por el Secretariado de la Reforma administrativa no ha de estar libre de obstáculos. Varios países que han institucionalizado hace tiempo el proceso de reforma, encuadrándolo incluso en el máximo nivel orgánico posible, no han conseguido aún mejorar de forma sensible las estructuras maestras de la Administración pública, ni mucho menos superar el cantonalismo ministerial o evitar que las reorganizaciones no sean otra cosa que la resultante de la composición de fuerzas de sentido divergente o del juego de un conjunto de factores entre los cuales la idea de racionalidad no suele asumir precisamente el papel fundamental. Igualmente en materia de coordinación —*summa questio* de la actividad administrativa— es poco lo que se ha conseguido, porque realmente es muy poco lo que puede alcanzarse en este campo sin mejorar previamente el anterior.

Consciente de todo ello, el legislador portugués acomete esta difícil etapa en toda su amplitud, pero con gran realismo. El decreto-ley ya citado surge en un momento en que el clima general es, sin duda, favorable y sensible a la Reforma. Esta circunstancia puede contribuir a disminuir el peso relativo de los factores e intereses de signo contrario.

Por otra parte, la creación del Secretariado aparece realizada, como veremos más adelante, con evidentes aciertos. Dicha unidad nace ya como una organización suficientemente elaborada y viable, evitando atravesar por un estado formal más o menos largo de *pre-organización* y logrando hacer compatibles la agilidad y elasticidad

(3) Una panorámica general de los *Problemas actuales de la Administración portuguesa* puede ser examinado en el estudio del profesor MARCELO CAETANO, publicado bajo dicho título en *Documentación Administrativa*, núm. 100, páginas, 259 y ss.

que requiere una unidad con funciones de investigación y estudio con las exigencias de una rigurosa definición de funciones e incluso determinación de efectivos personales, sin ambigüedades o oscuridades de ningún género.

2. El secretariado de la reforma administrativa

El Secretariado de la Reforma Administrativa se define en el artículo 1.º del decreto-ley en los términos que se transcriben al comienzo de las presentes notas. Evidentemente dicha configuración responde en líneas generales a la de un órgano de *staff* adjetivo con amplias funciones de asistencia referidas al vértice de la Administración pública. Su encuadramiento se fija dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, en estrecha conexión con el Secretariado técnico de la misma.

Su ámbito de acción se extiende a los siguientes grandes sectores (artículo 2.º):

- Estatuto jurídico y condiciones económico-sociales de los servidores del Estado.
- Formación y perfeccionamiento profesional de los funcionarios.
- Estructura orgánica de la Administración, en sus distintos sectores y escalones y estructura de los cuadros de personal.
- Métodos de trabajo y técnicas de funcionamiento de los servicios públicos.
- Instalación y equipo de los mismos servicios.
- Relaciones humanas y relaciones públicas.
- Revisión, codificación y divulgación de disposiciones legales y reglamentarias relativas a los asuntos contenidos en los prece-dentes epígrafes.

Por vía de agrupación los anteriores apartados podrían quizá ser resumidos en una fórmula más sintética, distinguiendo un triple campo sobre el cual han de proyectarse las funciones de asistencia que se asignan al Secretariado. Este campo abarca las materias que se incluyen normalmente bajo las rúbricas de: a) *Organización y Métodos*, b) *Administración de personal* y c) *Relaciones humanas y públicas*.

Dentro del ámbito citado el Secretariado actúa por iniciativa propia o por determinación del presidente del Consejo de Ministros, desarrollando las funciones que son objeto de una minuciosa descripción en el artículo 3.º del decreto-ley. Sin recoger textualmente tan meticulosa e interesante definición de funciones parece conveniente

transcribir algunos epígrafes concretos a fin de perfilar el contenido asignado al Secretariado de la Reforma Administrativa y mostrar la previsión del legislador portugués.

En efecto, ajustándonos a la distinción de los tres sectores fundamentales de actuación antes señalados, se atribuyen al Secretariado, entre otras, las funciones siguientes:

En el campo de Organización y Métodos:

- Informar los proyectos de disposiciones relativas a la creación o reorganización de servicios y emitir parecer en caso de dudas surgidas en la interpretación y aplicación de dichas disposiciones (art. 3-1, ap. c).
- Fomentar y coordinar las actividades de Organización y Métodos en los distintos departamentos administrativos (art. 3-1, ap. j).
- Colaborar con los organismos que tienen asignada la función de atender los problemas de instalación y equipo de oficinas (art. 3-1, ap. j).
- Orientar y coordinar la preparación de una Guía de la Administración del Estado que será actualizada periódicamente (artículo 3-1, ap. m).

En el campo de la administración de personal:

- Proceder a los trabajos relativos a la definición del régimen general de los servidores del Estado y a la elaboración y actualización del Estatuto de la Función Pública (art. 3-1, ap. b).
- Informar los proyectos de disposiciones relativas al régimen de los funcionarios y emitir parecer en caso de dudas surgidas en la interpretación y aplicación de dichas disposiciones (artículo 3-1, ap. c).
- Informar los programas de concursos para ingreso y promoción del personal administrativo (art. 3-1, ap. d).
- Proponer providencias encaminadas a asegurar la formación y el perfeccionamiento profesional de los servidores del Estado (art. 3-1, ap. e).
- Promover la asistencia a cursos, coloquios y seminarios, recurriendo si es preciso a la colaboración de técnicos de reconocida competencia (art. 3-1, ap. p).

En el campo de las relaciones humanas y públicas:

- Promover estudios de carácter general acerca de los problemas de relaciones humanas en la Administración pública y colabo-

rar en su solución con vistas a proporcionar la mayor satisfacción personal a los funcionarios y aumentar la contribución de éstos a la eficiencia de los servicios (art. 3-1, ap. *f*).

- Sugerir medidas encaminadas al perfeccionamiento de las relaciones entre la Administración y los administrados, con el fin de promover la colaboración de éstos en las actividades administrativas (art. 3-1, ap. *g*).
- Suscitar y recibir las iniciativas de los funcionarios, de los órganos de información y del público, especialmente a través de la promoción de encuestas y sondeos (art. 3-1, ap. *h*).

Como funciones que estimamos complementarias y que pueden ser referidas a cualquiera de los tres sectores antes indicados o a varios conjuntamente, se asignan específicamente al Secretariado los siguientes cometidos:

- Contribuir a la difusión y correcta interpretación de textos legales y reglamentarios relativos a materias de su competencia (art. 3-1, ap. *l*).
- Reunir y preparar elementos bibliográficos y documentales promoviendo la divulgación de los que puedan interesar a los servicios, a los funcionarios o al público en general (art. 3-1, apartado *l*).
- Asegurar la conexión con servicios paralelos existentes en países extranjeros (art. 3-1, ap. *n*).
- Organizar la participación portuguesa en congresos y reuniones internacionales sobre temas de interés para la Administración pública y promover la realización de visitas o misiones concretas en el país o en el extranjero (art. 3-1, aps. *o* y *p*).

En lo relativo a la estructura del Secretariado el decreto-ley prevé su ulterior desarrollo reglamentario (art. 7) en varias *Direcciones de Servicios*, entre las cuales se repartirán los asuntos relativos a los diferentes sectores comprendidos dentro de su ámbito de actuación. Es de señalar la circunstancia de que la plantilla de personal que acompaña como anexo al decreto-ley incluye tres posiciones de *director de Servicio*, cifra que coincide con el número de apartados básicos en que hemos tratado de sistematizar las funciones atribuidas al Secretariado. También se prevé expresamente el establecimiento de un centro de documentación y de una biblioteca propia cuando las circunstancias lo permitan.

Junto al Secretariado queda constituido un *Consejo Coordinador para la Reforma Administrativa* (art. 8), integrado por el director

general del Secretariado, el subdirector, un representante de cada uno de los Ministerios y Secretarías de Estado y otro del Secretariado Técnico de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Consejo Coordinador tiene encomendadas funciones de apoyo al Secretariado en materia de programación (art. 8-1, ap. *d*) y coordinación (art. 8-1, aps. *a*, *b* y *f*), estando encargado igualmente de dictaminar la Memoria anual de las actividades del Secretariado (art. 10-3) y en general los asuntos de interés fundamental para la Administración pública (art. 8-1, ap. *c*).

El Consejo funcionará en plenario o en ponencias restringidas y de carácter especializado. Las sesiones plenarias tendrán lugar, al menos, semestralmente y bajo la Presidencia del ministro de Estado adjunto al presidente del Consejo, el cual podrá delegar en el director general del Secretariado. Las ponencias o comisiones restringidas serán presididas por este último.

En lo relativo al funcionamiento del Secretariado el decreto-ley se manifiesta en términos de gran realismo al disponer que la elaboración y aplicación de las providencias necesarias para llevar a cabo la Reforma se acometerán *gradualmente* (art. 3-1, ap. *a*). A primera vista podría pensarse que esta expresión no pasa de ser un eufemismo administrativo, pero la simple lectura del artículo 10 obliga a rectificar inmediatamente tal impresión. La Reforma se concibe como un *proceso gradual* —y así ha de ser por fuerza— *pero programado*. La disposición citada exige, en efecto, la elaboración de un programa anual de actividades del Secretariado que será sometido al Gobierno antes del 30 de noviembre de cada año. Estos programas serán confeccionados teniendo en cuenta las prioridades derivadas de las exigencias del desarrollo económico y social del país. También se prevé la fijación de plazos para la emisión de los informes y dictámenes relativos a las materias comprendidas en los apartados *c*) y *d*) del artículo 3-1 anteriormente visto (art. 4).

El decreto-ley regula finalmente y con la misma minuciosidad los problemas derivados del régimen de personal, contemplando la forma de designación para los distintos puestos de trabajo (arts. 12 y 13), estableciendo periodos de provisionalidad para ciertos nombramientos (art. 14) previendo la forma de establecer la exigencia de titulación especializada (art. 13-3) y resolviendo supuestos de sustitución y acumulación de funciones (arts. 18 y 19), todo lo cual se completa con una estimación cifrada de efectivos clasificados por categorías y grupos en un cuadro incorporado como anexo final.

