



DOCUMENTACION

## PORTUGAL

### **Programa de Política Económica y Social Apartado VI: Administración pública**

(Lisboa, 1975)

*Sumario:* 1. Los nuevos datos.—2. Medidas relativas a la Administración Central.—3. Medidas relativas a la Administración regional y local.—4. Medidas relativas a los recursos humanos de la Administración pública.

#### **1. Los nuevos datos**

La efectividad de este programa depende en gran parte de la capacidad de las estructuras administrativas, así como de los cuadros que las vivifican y que habrán de instrumentarlo. Por ello resulta indispensable integrar en el programa económico del Gobierno provisional las medidas a corto y medio plazo que permitan asegurar la capacidad indispensable de la Administración pública, tanto a nivel nacional como regional o local.

En el proceso de creciente intervención del poder político en la orientación de la producción y de los consumos colectivos, es de fundamental importancia dotar al aparato del Estado de los medios institucionales y humanos necesarios para la conducción directa de los sectores estratégicos y para la definición del

cuadro en el que habrá de desenvolverse la actividad de los restantes sectores.

En este momento, los dos problemas básicos de la Administración son los siguientes: Un cambio total de su estructura, que permita transformar un aparato pesado y burocratizado en un conjunto flexible de organismos operacionales y de articulaciones funcionales. Y una nueva concepción de la función pública, de las condiciones de su ejercicio, de su estatuto, y de su capacidad de adaptación al período de transformaciones profundas y radicales indicadas en este programa.

Ha de destacarse como fundamental la independencia de la Administración respecto de la política de partido, con objeto de permitir que el reclutamiento y la promoción se basen en criterios de competencia técnica y profesional, de capacidad para el mando y de dotes organizativas, independientemente de criterios de filiación partidista, sin poner por ello en cuestión el hecho de que la Administración pública debe ser el instrumento de ejecución de la política del Gobierno provisional, que constitucionalmente está supraordinado a ella.

La eficacia exigida a la Administración tiene como consecuencia inmediata su integración en el proceso de democratización en curso, y como condición lógica, la atribución al órgano coordinador central de la capacidad de intervención interdepartamental adecuada a las responsabilidades y atribuciones que le están encomendadas.

Ello presupone, de una parte:

a) La reorganización de la Administración central para desconcentrar la adopción de decisiones y su ejecución en lo referente a unidades regionales de dimensiones y características susceptibles de asegurar la rapidez de las decisiones y su adecuación a las necesidades locales.

b) La canalización de los datos, proyectos, aspiraciones y realizaciones de las medidas «desconcentradas» hacia la Administración central, con objeto de permitir la formulación de políticas globales referidas al país en su conjunto.

c) La institucionalización de formas de participación de los

trabajadores de la función pública en los asuntos de personal, al nivel de funcionamiento de los servicios.

Por otro lado, la adecuación de la estructura del Gobierno provisional, en orden a posibilitar al órgano coordinador una movilización pronta y efectiva de los recursos humanos y materiales de los distintos Ministerios, servicios y empresas, que los haga disponibles para una actividad supradepartamental adecuada.

De esta manera, la «reforma de la Administración pública» no es un capítulo aparte de la actividad del Gobierno, sino que es, en estos momentos, uno de los pilares en que se asienta la garantía de éxito del programa económico del Gobierno provisional. En este contexto debe, pues, ser entendida como una nueva forma de trabajar que se exige del aparato del Estado en atención al papel específico que está llamado a desempeñar.

## 2. Medidas relativas a la Administración central

2.1 La Administración central es el brazo ejecutivo del Gobierno. A la vez que se asegura su neutralidad política, urge realizar una transformación de la Administración central que clarifique los principios de gestión en términos de objetivos y de las estructuras necesarias para llevarlos a la práctica. La importancia de tal transformación es tan crucial que la primera medida a proponer es la constitución de un grupo de trabajo de alto nivel, subordinado a un Consejo de Ministros restringido, que, inmediatamente después de la aprobación del programa, asuma la tarea, a corto plazo, de la reformulación de las normas orientadoras del funcionamiento y de la estructuración de la Administración pública.

2.2 Entre tanto, se formulan desde este mismo momento algunas normas de ejecución inmediata que, bien por constituir una práctica iniciada en algunos sectores después del 25 de abril, bien por ser principios de gestión propios de cualquier sector de actividad, son susceptibles de aplicación inmediata. Ellas son:

a) Una profunda transformación de las estructuras de relación, tanto en la organización del proceso productivo como en la prestación de bienes o servicios, conduce a la necesidad de

perfeccionar los métodos de trabajo y de adoptar nuevos procesos de evaluación de los resultados económicos y sociales de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración, principalmente a través de la implantación progresiva de la dirección por objetivos, determinándose la afectación de los recursos humanos y financieros en términos de proyecto o de tarea.

b) Con objeto de permitir la clarificación de los objetivos, de evitar la duplicación de servicios, y de garantizar la simplificación de procesos, deberá iniciarse inmediatamente el inventario de las actividades y de los campos de acción atribuidos a cada servicio u organismo público, con base a un cuestionario-tipo que elaborará la Dirección General de Organización Administrativa.

c) Una mayor precisión en la definición de los objetivos de cada servicio u organismo deberá conducir a un reforzamiento de la colaboración interdepartamental, de forma que se eviten duplicaciones y se consiga dar a las tareas en curso el carácter interdisciplinar y realista que requieren, con objeto de traducir operativamente el principio constitucional de colegialidad del Gobierno.

d) En orden a coordinar, normalizar y apoyar las iniciativas de los distintos sectores de la Administración pública en el campo de la informática, se hace necesario definir la forma de intervención de la Dirección General de Organización Administrativa como órgano central de coordinación, hacia el que deben converger los esfuerzos y experiencias de todos los servicios, grupos de trabajo y comisiones dedicadas a proyectos de informática.

Mientras tanto, se creará de inmediato una empresa pública de informática destinada principalmente a apoyar, en esta primera fase, las actividades del Ministerio de Hacienda.

### 3. Medidas relativas a la Administración regional y local

Con objeto de crear las condiciones para una reestructuración de la Administración local y regional, es necesario, sin abandonar las unidades básicas existentes —«freguesías», concejos y distri-

tos—, proceder a su reajuste para alcanzar una representatividad y una dimensión compatibles con las responsabilidades que les deben ser conferidas, y con las capacidades humanas actualmente disponibles.

Tal reajuste deberá incidir, no sólo en el orden geográfico, sino especialmente en todo lo que se refiere a las competencias que deben ejercer, y al reforzamiento de la capacidad financiera y técnica de que han de ser provistas.

Para garantizar su operatividad y eficiencia se creará un órgano de coordinación, a nivel de las regiones-plan, sin perjuicio del reforzamiento de los órganos de apoyo técnico en los niveles intermedios. Para ello se utilizarán los recursos humanos y técnicos actualmente dispersos en las juntas de distrito y en los órganos periféricos de la Administración central.

Las funciones de tal órgano transitorio serán, en relación con las actualmente atribuidas a las comisiones regionales de planificación, las de coordinar las inversiones públicas en infraestructura regional, equipamiento social, y urbanismo. A estos efectos se procederá a definir una tipología de las inversiones públicas, en el sentido de distinguir varios niveles de competencia (nacional, regional y local).

En cada región-plan se constituirá una serie de órganos, a partir de las comisiones de planificación regional existentes, de las juntas de distrito y de los gobiernos civiles:

a) *Consejo regional*, que en la fase precedente a las elecciones municipales estará constituido básicamente por los gobernadores civiles y por representantes de las comisiones administrativas de los concejos de la región;

b) *Consejo técnico*, compuesto por representantes del consejo regional y de los órganos periféricos de la Administración central;

c) *Gabinete regional*, que funcionará como órgano ejecutivo.

La creación de tales órganos implicará una revisión de la articulación de los servicios centrales de los Ministerios con los órganos periféricos, cuyas funciones continuarán siendo, de una parte, la supervisión de las actividades atribuidas a la Adminis-

tración central a nivel regional y, de otra, asegurar la compatibilización de los recursos financieros puestos a disposición de la Administración local.

En el caso particular de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, se creará en el ámbito de la Secretaría de Estado para la Administración regional y local un grupo de trabajo con el mandato explícito de iniciar las tareas que conduzcan a la formación de una nueva institución, y a proponer la reorganización de las unidades de base, esto es, los concejos existentes en dichas áreas.

Al margen de otras razones, esto implica que la delimitación de las actuales regiones-plan habrá de ser revisada, para lo que deberán proseguir los estudios en curso sobre este problema, lo que a su vez acentúa el carácter provisional del órgano de coordinación aludido más arriba, que las necesidades inmediatas obligan a poner en funcionamiento inmediatamente.

En lo que se refiere a los distritos autónomos, urge reforzar la capacidad de intervención de las respectivas juntas generales, y ampliar sus escalones de decisión, introduciendo de igual modo los órganos de que se ha hecho mención al referirse a las regiones del continente, de forma que se garantice la representación de la población en ese escalón decisorio.

3.1 Las medidas a adoptar a corto plazo en la Administración local atienden, sobre todo, al reforzamiento de su capacidad financiera, condición efectiva de una mayor autonomía y responsabilidad, base de una verdadera vida democrática.

En este sentido se modificará la legislación sobre las participaciones financieras que los entes locales tienen en los recursos de la Hacienda central, centralizando en un fondo regional los varios mecanismos existentes, de forma que se ofrezca a las autoridades locales una información precisa acerca de los fondos de que puedan disponer, confiriéndoles una mayor responsabilidad en la gestión de los fondos públicos.

Esto presupone una descentralización efectiva de la competencia existente actualmente en la Administración central en campos como educación (escuelas primarias) y sanidad (casas de socorro, etc.), así como las redes locales de vías de comunicación y de saneamiento.

La descentralización preconizada no puede significar descoordinación, por lo que el aumento de las responsabilidades locales y regionales irá acompañado de medidas que correspondan a una realidad nueva, y no ya a una situación tutelar y de dominación directa.

A nivel local, estas nuevas funciones serán asumidas por conjuntos de concejos, lo que significa a este nivel una forma de transición para una nueva división administrativa del país. Estos conjuntos deberán ser definidos en colaboración con las nuevas instancias regionales.

#### 4. Medidas relativas a los recursos humanos de la Administración pública

4.1 La preparación de la Administración pública para las tareas enunciadas anteriormente, y para las que le sean encomendadas en el ámbito de acentuada intervención estatal que caracteriza a este programa, deberá llevarse a cabo de una forma continuada y, teniendo en cuenta que esa intervención se caracteriza unas veces por una total asimilación de determinados sectores del sector público, y otras, por una definición exacta por el sector público de las normas de funcionamiento de las instituciones privadas y de su adecuada fiscalización, se planteará en el ámbito más amplio de la política definida por el Gobierno y por los órganos soberanos legítimamente constituidos durante la vigencia de este programa.

4.2 Al crecimiento progresivo del sector público corresponderá necesariamente un nuevo concepto de la función pública, que en todas sus consecuencias e implicaciones reflejará una preocupación por el tratamiento uniforme de todos sus agentes, como condición previa de una política de amplia movilidad interdepartamental e intersectorial. Ello implica una actuación decidida en el sentido de eliminar progresiva y rápidamente las profundas diferencias que, por su injusticia objetiva, son también generadoras de crecientes tensiones sociales. Por ello deberán realizarse estudios en orden a homologar las retribuciones atribuidas a las mismas categorías o niveles en los diferentes

servicios y Ministerios, y para llegar a la extinción de las retribuciones accesorias.

4.3 Es necesario para ello crear de inmediato las condiciones mínimas para mejorar la calidad y capacidad del reclutamiento del sector público y fomentar un ambiente favorable a la generalización de una mentalidad innovadora, de forma que se garantice la realización profesional de los servidores del pueblo en la Administración pública y el pleno aprovechamiento de su capacidad. Para ello:

a) Se procederá a la elaboración de un estatuto unificado de la función pública, comprendiendo las bases jurídicas relativas a la reglamentación de las condiciones de ingreso, prestación de trabajo y extinción de la relación funcionarial.

b) Se definirán las bases de una política más justa en la gestión de personal, a través de los medios técnicos adecuados para una completa redefinición de la cualificación profesional a todos los niveles y en todas las profesiones, incluyendo la reformulación de plantillas, carreras y categorías con un criterio innovador. En ese sentido, las plantillas de personal elaboradas por las Direcciones Generales y los organismos y empresas públicas deberán ser sustituidos por plantillas únicas a nivel de Ministerio; o, para el caso de que ello no sea técnicamente posible, por Secretarías de Estado, de suerte que se haga posible una revitalización de la función pública gracias a las posibilidades de promoción horizontal y vertical y a la polivalencia de la formación de los funcionarios. Del mismo modo se procurará conseguir el indispensable soporte racionalizador de una política de salarios justos para el sector público. De otra parte, se procederá a la revisión de los cuadros de jefatura, eliminando inmediatamente el concepto de jefatura vitalicia, aunque salvaguardando, sin embargo, las categorías vitalicias adquiridas en virtud de competencia, promoción o concurso.

c) Se creará un servicio central de personal de la función pública, susceptible de funcionar como órgano ejecutor y gestor del empleo en el sector público, con el fin de gestionar con la máxima economía y eficiencia el personal de todos los departa-



mentos, servicios y empresas públicas, confiriendo a dicho personal la máxima flexibilidad y movilidad interdepartamental.

d) Se procederá a la preparación y realización inmediatas de un estudio nacional sobre la situación socioeconómica de los trabajadores de la función pública, articulado con los programas de actuación del INE, así como a un estudio de las bases necesarias para la actualización periódica de dichos datos, con la finalidad de apoyar los objetivos definidos en los apartados b) y c), y ayudar a fundamentar una política de elevación progresiva del nivel de vida de los trabajadores, especialmente de los menos favorecidos.

e) Se instrumentará un programa de actuaciones sistemáticas e institucionalizadas de formación profesional extraescolar y postescolar y de reciclaje a todos los niveles, a través de la creación de instituciones adecuadas. En este programa habrá de tener un particular relieve la creación de una escuela nacional de administración pública, situada en el ámbito del MAI, que recibirá la colaboración técnica y científica de todos los Ministerios, y con capacidad para preparar y reconvertir eficientemente la acción humana en todos los terrenos que, en número creciente, son objeto de la intervención directa o indirecta del Estado.

f) Se procederá a la elaboración de una norma que reglamente el derecho de huelga y el derecho de asociación sindical, así como las reglas necesarias para una correcta y justa política de relaciones profesionales entre la Administración y el personal a su servicio, incluyendo la adecuada participación y representación funcional y profesional.

g) Se incrementará el desenvolvimiento de actuaciones destinadas a cubrir todo el vasto campo de la seguridad social y de los equipamientos sociales, en estrecha articulación y colaboración con el MAS y con el MF, teniendo en cuenta simultáneamente los objetivos de unificación y de diseminación regional y local y, por otro lado, el perfeccionamiento progresivo de todos los esquemas y actuaciones y su progresiva equiparación con el sector privado.

