

POLÍTICA DE REFORMA I REFORMA DE LA POLÍTICA: EL CAS DEL GOVERN BASC

Koldo Echebarria Ariznabarreta

Institut de Direcció i Gestió Pública,
Escola Superior d'Administració i Direcció d'Empreses (ESADE)

I. Introducció

El dia 28 de juny de 1994, quan tot just faltaven uns pocs mesos per al final de la legislatura, el Govern Basc va aprovar un Pla de 47 mesures per reformar l'Administració. Rebut pels mitjans de comunicació amb l'apel·latiu de «pla de xoc», el document destaca per les propostes encaminades a fer un ajust sever de l'estructura política del Govern: la reducció del nombre de departaments, la consolidació d'unitats organitzatives, la fusió d'empreses públiques, la supressió d'òrgans col·legiats o la desaparició d'una part important dels càrrecs de designació política figuren entre les mesures aprovades.

D'aquesta manera, el Govern assumeix algunes de les crítiques al sobredimensionament de l'Administració basca que s'havien prodigat al llarg de la darrera legislatura. Partits de l'oposició, associacions i organismes de caràcter econòmic, el Tribunal Basc de Comptes Públics i diversos mitjans de comunicació havien coincidit a censurar una proliferació desproporcionada d'instàncies i d'òrgans administratius. Articles de premsa com «El país dels càrrecs» (*El País*, 20 de novembre de 1993) o «Els anys que gastem perillosament» (*El Correo*, 14 de novembre de 1993), revelen la notorietat assolida per un tema que s'havia enfilat a un dels primers llocs de l'agenda política del País Basc.

Tanmateix, malgrat el seu indubtable valor com a arma llancívola en el terreny polític, la inflació d'organismes i de càrrecs polítics és més rellevant com un símptoma de desequilibris profunds en el disseny de les estructures governamentals i administratives, que no pas com a mal en ell mateix. El creixement dels càrrecs polítics, fenomen que es repeteix en més gran o en més petita mesura a totes les administracions espanyoles, no és solament el resultat del clientelisme polític, sinó que també té com a causa la incapacitat del model institucional vigent per regular la convivència entre política i administració.

La nostra hipòtesi, com ho expressa el títol triat per a la col·laboració, és la necessitat d'associar canvis en el comportament polític i en el disseny organitzatiu per fer viable una reforma que elevi les capacitats institucionals del Govern Basc. Adoptem, per tant, una perspectiva àmplia del concepte de reforma o modernització, en la qual es combinen factors polítics i tècnics, enfront d'una visió restringida que limita el seu abast a la mera racionalització o simplificació d'estructures i processos (vegeu, sobre totes dues perspectives, Echebarria, 1993). Aquest article vol explicar les relacions que han portat el Govern Basc a l'aprovació d'un pla que, per damunt de les seves mesures reduccionistes, tracta d'oferir una alternativa a l'actual organització

governamental. Per això examinarem l'evolució soferta per l'Administració basca en els gairebé quinze anys d'existència i el resultat d'aquest procés en l'actual configuració.

Farem un èmfasi especial en la tensió política-administració que acompanya el desenvolupament de l'autonomia basca, de què és un fidel reflex la seva realitat administrativa i el procés de reformes emprès des de fa uns quants anys. Amb aquesta finalitat efectuarem un recorregut històric, en quatre etapes, per la construcció de l'Administració basca i les seves fites més destacables. A continuació, ens aturarem en un balanç crític de la seva actual estructuració i funcionament, bo i recopilant les raons que justifiquen la crisi del seu model organitzatiu. Per últim, ens referirem al procés de reformes emprès pel Govern Basc en aquesta legislatura, entre les quals destaquen els canvis en el sector salut i els passos recorreguts per la Comissió de Racionalització i Millora fins a l'aprovació del Pla de 47 mesures.

II. Una Administració construïda sota el signe del pragmatisme polític

No cal estendre's gaire per fer conèixer les peculiars i difícils condicions que han envoltat en els seus quinze anys de vida la construcció de l'autonomia basca. A parer nostre, factors com ara la prioritat en la reivindicació de l'autogovern, els alts i baixos en el desenvolupament autonòmic, el repartiment del poder entre el Govern i les Diputacions o la fragmentació de l'espai polític basc han forçat una dinàmica de desenvolupament institucional en clau de pragmatisme.

El pragmatisme expressa la renúncia a posar en pràctica models ideals i acabats, portadors d'una visió abstracta de racionalitat, en benefici de l'acomodació o circumstàncies canviants i imprevisibles. En el cas del País Basc, el pragmatisme sorgeix de la necessitat de simultanejar la construcció del model amb la praxi, en un context d'ampli pluralisme i incertesa política: l'exigència de satisfer alhora l'especificitat de l'autonomia basca, el desenvolupament estatutari, l'equilibri entre territoris i el manteniment de majories polítiques estables ha omplert d'ambigüitat el disseny de les institucions i, en particular, el de l'Administració pública. El pragmatisme ha subordinat el model administratiu a factors de tipus polític, que han fet de la seva estructura i el seu funcionament un objecte permanent de transacció entre els partits.

Aquesta dinàmica, tanmateix, no es planteja ni de la mateixa manera ni amb la mateixa intensitat al llarg dels quinze anys d'autonomia. Per aquesta raó hem separat en quatre períodes el procés de construcció i consolidació de l'Administració basca.

1. *Els primers passos (1980-1983): assentant les bases d'una nova Administració*

El primer Govern Basc es constitueix el 24 d'abril de 1980 sobre les precàries bases organitzatives i competencials del règim pre-autonòmic. El Consell General Basc havia construït, durant els seus dos anys i quatre mesos d'existència, una estructura sectorial de caràcter departamental, formada per un elevat nombre de conselleries (primer van ser tretze i després quinze), l'existència i denominació de les quals tenia el valor purament simbòlic d'expressar la voluntat política d'un ampli autogovern. S'assentava la pràctica, observada per tots els Governos formats des d'aleshores, d'incloure en la denominació dels seus departaments competències reconegudes estatutàriament,

però pendents de ser transferides per l'Estat. El Govern Basc heretava de la preautonomia unes competències de caràcter més aviat testimonial, reduïdes a aspectes molt parcials i limitats dels seus respectius sectors d'activitat i acompanyades per una dotació molt escassa de mitjans materials i personals.

Les estructures governamentals es van començar a omplir de contingut amb la recepció de les primeres competències entre els anys 1980 i 1982. En aquest període es van transferir l'ensenyament no universitari (amb l'aportació de 13.000 funcionaris), competències en matèria d'indústria, comerç, política territorial, treball, agricultura, transports, obres públiques, i es va acordar la creació de la policia autonòmica. En a penes tres anys el Govern Basc va passar de gestionar una mica més de 1.000 milions de pessetes a comptar amb un pressupost que superava els 80.000 milions (Departament d'Hisenda i Finances, 1990).

La recepció de les competències es feia paral·lelament a l'establiment de les bases institucionals del Govern, sobre les quals encara planaven moltes incerteses. Durant la primera legislatura es van aprovar seixanta lleis, entre elles la Llei de Govern, la Llei del Concert Econòmic, la Llei de Principis Ordenadors de la Hisenda General del País Basc, la Llei de Règim Pressupostari i la Llei de Territoris Històrics. Alhora, es van crear múltiples òrgans i ens institucionals per a la gestió d'algunes de les competències transferides o per a la posada en marxa de projectes centrals per a l'autogovern, com ara la radiotelevisió o la normalització lingüística.

Entre les mancances inicials destaca el retard en l'ordenació legislativa de la funció pública basca, la llei de la qual no s'aprovarà fins al final de la dècada. El Govern es va limitar a dictar per decret una normativa transitòria i parcial, que tenia per objecte principal regular els processos de contractació administrativa del personal, atorgant-los algunes garanties de publicitat i transparència que fins llavors no tenien.

D'aquests primers passos van sorgir les bases organitzatives que, pràcticament inalterades, han proporcionat el suport formal al desenvolupament de l'Administració Basca en tot aquest temps. Malgrat la pressa amb què van ser establertes, i malgrat les seves notòries, per bé que inevitables, insuficiències, la seva creació suposa el període més ric en el desenvolupament institucional de l'Administració basca. De fet, molts dels seus problemes actuals es poden explicar per la falta d'adaptació del marc institucional a l'evolució competencial i pressupostària experimentada per l'Administració basca des d'aleshores.

2. *Anys d'incertesa (1984-1986): la pugna per les competències entre el Govern i les diputacions*

A l'intens desenvolupament competencial i legislatiu de la primera etapa, van seguir uns anys d'estancament, dominats per la controvèrsia sobre els termes de l'articulació competencial entre el Govern i les diputacions. Aquest període es correspon amb els dos darrers executius monocolors que ha conegut el Govern Basc, el format per Garaikoetxea de gener a desembre de 1984 i el primer gabinet Ardanza, el mandat del qual s'estengué de gener de 1985 a octubre de 1986.

La pugna pel poder entre el Govern i les diputacions ja s'havia manifestat a l'etapa anterior, durant el procés d'elaboració de la Llei de territoris històrics, la tramitació de la qual va requerir dos anys i la presentació de dos projectes. El conflicte s'aguditzà quan es procedia a interpretar el repartiment de competències, a fi de fer els traspassos

entre el Govern i les diputacions. A la tensió creada amb aquest motiu entre el lehendakari i el seu partit, es van acumular altres greus discrepàncies internes que van acabar provocant la seva sortida del Govern, i més endavant, l'escissió en el Partit Nacionalista Basc.

La redistribució competencial entre totes dues instàncies territorials es va dur finalment a efecte el 1985 sota el mandat del Govern Ardanza. Sense entrar en la idoneïtat econòmica de la distribució competencial (sobre la qual cosa es pot veure l'estudi de Gallastegui i Gallastegui, 1984), la naturalesa del repartiment feia presagiar unes relacions futures gens fàcils entre el Govern i les diputacions. Alhora que es concentraven a mans del Govern els sectors educatiu i sanitari, la distribució feta en altres sectors (cultura, agricultura, urbanisme, obres públiques, medi ambient, benestar social) ofería un panorama molt fragmentat de competències compartides, que apuntava un risc clar de duplicitats i dèficits en la coordinació d'algunes polítiques. A això se sumà la interpretació que van fer les diputacions de la capacitat de foment que els atribueix la legislació de règim local, ampliant el domini compartit a les polítiques de promoció econòmica i industrial.

En un altre ordre de coses, l'any 1985 es reprendrà el flux competencial a la Comunitat Autònoma que havia quedat interromput el 1982. Les competències rebudes van ser d'escassa entitat, tret pel que fa a universitats i relacions laborals. Amb tot, l'evolució pressupostària ja dóna mostres de tenir una lògica no completament vinculada als traspassos, i es doblen, en aquest període, els recursos econòmics del Govern Basc, que arriben a 166.138 milions el 1986.

Com no podia ser d'altra manera, les aportacions d'aquests anys al marc institucional de l'Administració basca resulten molt escasses. A penes es pot mencionar l'aprovació del Decret sobre determinació de funcions i àrees d'actuació del Govern, que delimita per primer cop l'estructura departamental, amb les seves corresponents funcions. Gràcies a ell s'estableixen unes pautes mínimes en l'estructuració interna dels departaments i la divisió de les competències entre ells.

3. *La primera coalició (1987-1990): estabilitat política i expansió administrativa*

La ruptura del Partit Nacionalista Basc i les eleccions subsegüents condueixen a una alteració del sistema de partits del qual no resulta cap força hegemònica. El Govern basc inaugura una sèrie de governs de coalició amb importants conseqüències sobre la praxi política i institucional i, en particular, sobre l'organització i el funcionament de l'Administració.

La primera d'aquestes implicacions afecta l'estructura departamental, que el nou Govern format entre nacionalistes i socialistes eleva de nou fins a tretze carteres, amb la finalitat d'assegurar el repartiment acceptable políticament. Això comporta una multiplicació en cascada de l'estructura d'alts càrrecs, que, segons estimacions de Jiménez Asensio (1991: 1394), es multiplica per dos en aquest període (de 122 a 254 càrrecs de designació política). Alhora, el desdoblament d'algunes carteres revela en alguns sectors una divisió una mica forçada de funcions (per exemple, la que es deriva de la separació entre Economia i Hisenda), que no deixarà de crear tensions i duplicitats entre els departaments afectats.

En segon lloc, en l'assignació de carteres als partits coalitats els socialistes reben els departaments amb més gran pes en la prestació de serveis i en l'activitat econòmica

(Educatió, Sanitat i Indústria), mentre que els seus socis conservaven els departaments horitzontals (Hisenda i Presidència) i els vinculats més fortament amb el projecte nacionalista (Interior i Cultura). Aquest repartiment provoca una distribució molt marcada de papers entre els departaments horitzontals i sectorials, en què els primers, a mans nacionalistes, exercien de contrapès polític als segons, majoritàriament a mans socialistes, a través del desenvolupament de les funcions burocràtiques d'autorització i control.

En tercer lloc, la coalició modificarà substancialment el procés intern d'elaboració de polítiques públiques i limitarà els papers exercits en la coordinació interdepartamental pel lehendakari i el Consell de Govern. Cadascun dels partits assumeix una àmplia autonomia en la gestió quotidiana dels seus respectius departaments i la integració de les seves propostes al si del Govern té normalment caràcter negatiu. Això implica salvar les objeccions d'ordre polític que pot plantejar l'altra part, cosa que es revela insuficient per emmarcar les diferents iniciatives departamentals en un projecte governamental comú. Apareixen òrgans d'enllaç polític al si del Govern, anomenats col·loquialment "*fontaneries*", amb la missió de negociar les propostes dels altres partits. La fluïdesa negociadora que aconseguen aquests òrgans amb el temps fa innecessària la convocatòria de la comissió de seguiment prevista a l'Acord de coalició.

Al començament de la legislatura es van fer efectives les últimes transferències que ha rebut l'Administració basca fins a mitjan 1994. L'Insalud, l'Insero (cedit a les diputacions) i els mitjans materials de l'Administració de justícia eleven el pressupost de l'Administració basca el 1989 a la xifra de 379.864 milions. Amb això, i sens perjudici de les transferències encara pendents, s'assoleix en aquest període una certa consolidació de l'Administració, reflectida a l'estructura pressupostària d'ingressos i despeses (Alberdi i altres, 1990).

A l'apartat del disseny industrial, aquesta etapa representa un avenç notable en la tendència a estabilitzar les relacions entre el Govern Basc i els territoris històrics. S'aproven lleis i instruments que recullen un esquema cooperatiu d'actuació entre totes dues instàncies i que permet salvar algunes de les incerteses generades amb la distribució competencial prèvia (regulació de les aportacions financeres de les diputacions al pressupost de la Comunitat Autònoma, aprovació del Pla general de carreteres, legislació d'harmonització, coordinació i col·laboració fiscal, Pla Europa-93, Pla de lluita contra la pobresa, etc.). Alguns d'aquests instruments suposen una certa reconducció per via pressupostària del repartiment formal de competències fet per la Llei de territoris històrics.

En el pla intern, els compromisos recollits a l'Acord de coalició a l'entorn de la modificació de la Llei de Govern i l'elaboració «urgent» d'una Llei de govern i administració es van veure frustrats. Cal ressenyar que el 1989 s'aprova finalment la Llei de la funció pública basca, que, si bé permet regularitzar la situació dels empleats públics contractats pel Govern des de la seva creació, recull un model de funció pública continuïsta de la legislació estatal i poc inclinat al desenvolupament de les polítiques de recursos humans.

La incorporació del Govern Basc al sistema de coalicions té, com hem pogut apreciar, un efecte de reforç de l'orientació pragmàtica atorgada al seu desenvolupament institucional, tant en l'articulació de les relacions amb els territoris històrics com en el pla de l'organització interna. En l'àmbit estrictament governamental la

coalició suposa la minva de la col·legialitat i homogeneïtat del gabinet i l'atenuació de la primacia del lehendakari (Saiz, 1991: 1335). En l'estructuració interna de l'Administració és patent un doble procés de fragmentació organitzativa interna i reforç dels departaments horitzontals.

4. *La legislatura de les dues coalicions (1991-1994): crisi econòmica i esgotament del model organitzatiu*

La nova legislatura s'inaugurà amb una coalició tripartida entre els partits nacionalistes (Partit Nacionalista Basc, Eusko Alkartasuna i Euskadiko Ezkerra), sota el paper dominant del primer, que ocupava la Presidència, la Vice-presidència i vuit dels catorze departaments del Govern. Tanmateix, la seva durada va ser efímera, ja que, a penes transcorreguts sis mesos des de la seva formació, el lehendakari va cessar els consellers d'Eusko Alkartasuna. El seu lloc al Govern va ser ocupat pel Partit Socialista, la qual cosa ha acabat per reproduir, després de la seva fusió amb Euskadiko Ezquerria, la coalició vigent en la legislatura anterior.

En aquest període, el comportament polític de la coalició revela algunes diferències pel que fa a l'etapa anterior. Les circumstàncies en què el Partit Socialista s'incorporà al Govern i el paper dominant que hi té el seu soci nacionalista han restat pols polític a la coalició. Els nacionalistes han exercit una clara primacia i han arribat a forçar el vot al Consell de Govern per resoldre algunes de les discrepàncies sorgides. Malgrat això, el funcionament intern de la coalició ha transcorregut segons les pràctiques establertes a l'anterior legislatura, amb el recurs a òrgans interns d'enllaç i negociació política.

En el pla de les estructures governamentals i administratives, el Govern ha repetit en aquesta legislatura els trets de l'anterior, i s'han accentuat algunes de les notes ja detectades de fragmentació i inflació de l'estructura política. En un període caracteritzat per l'estabilitat competencial, el pressupost del Govern basc ha arribat a assolir el 1994 la xifra de 631.712 milions, en la qual destaca el creixement de les partides que componen el consum públic i més concretament les despeses de personal (Departament d'Economia i Hisenda, 1994: 52).

Les relacions entre el Govern i les diputacions avancen en el camí cooperatiu iniciat a la legislatura anterior, cosa que no impedeix que observadors externs posin de manifest l'encobriment entre totes dues institucions en determinades àrees d'actuació (vegeu, sobre això, l'estudi de Serrano i altres, 1993). En aquesta legislatura comença a manifestar-se amb força un problema pendent, l'encaix dels municipis en el marc institucional de la Comunitat Autònoma, esperonat per la reducció de les aportacions financeres de les diputacions als pressupostos municipals.

Tanmateix, si res ha caracteritzat aquesta legislatura ha estat el canvi en les circumstàncies econòmiques i la presa de consciència sobre la necessitat de fer efectiva una més gran racionalitat econòmica en l'organització i el funcionament del Govern Basc. Sota la pressió dels escenaris macroeconòmics, s'ha anat imposant la convicció que l'actual model organitzatiu està esgotat i que cal cercar-li un recanvi. No ha d'estranyar, per tant, que la reforma administrativa figurés entre els compromisos de l'Acord de coalició.

Però també cal recordar que els «perfils borrosos de l'Administració basca», als quals es referia Berriatua el 1983 (1101), encara no s'han aclarit totalment. Romanen

vigents la incertesa sobre el desenvolupament estatutari; les possibilitats del qual encara són lluny d'haver-se esgotat; els desajustos en l'articulació institucional interna, pendent d'ajustar no pocs serrells en la relació entre el Govern i les diputacions i del paper que es reconegui als municipis; finalment, cal tenir en compte els flancs que queden oberts sobre el futur de l'organització de l'Estat, que poden alterar la planta i el funcionament de l'Administració basca.

En acabar aquest recorregut històric no es pot concloure que hi hagi hagut una veritable oportunitat de configurar una Administració nova i modèlica en la seva estructuració i funcionament. Com destaca el mateix Govern en el seu Pla de 47 mesures, «les circumstàncies van imposar el pragmatisme polític en la construcció administrativa, i van deixar a segon pla el desenvolupament racional de la seva organització» (CORAME, 1994; 15). Enmig de la urgència per consolidar les noves institucions i dels dubtes que presidien la seva organització i règim jurídic, es va imposar un desenvolupament possibilista, impregnat fortament de les tensions polítiques per les quals ha transcorregut.

III. Breu consideració de les patologies de l'Administració basca

A partir de la descripció feta abans no és difícil d'endevinar aquells aspectes de l'Administració basca sobre els quals es pot efectuar un balanç més crític. Moltes de les seves debilitats coincideixen amb les que es manifesten en altres comunitats autònomes o, fins i tot, en la pròpia Administració de l'Estat, i deriven d'adoptar una estructura burocràtica departamentalitzada, amb una ordenació jeràrquica en què se superposen els nivells administratius i en què els òrgans horitzontals tendeixen a imposar-se als sectorials. Destaquem a continuació els efectes que es deriven de l'aplicació d'aquest model en el cas del Govern Basc.

1. *El pes del departament en l'acció de Govern*

La tendència al departamentalisme és una patologia comuna a totes les administracions públiques, atribuïble a la forta identitat de les seves estructures sectorials, en les quals resideixen les capacitats reals d'actuació. Aquest fenomen sol resultar més patent en governs poc homogenis, com ara els formats per coalicions, les forces centrífugues dels quals resulten més difícils de dominar pels mecanismes ordinaris de coordinació.

En el cas del Govern Basc, les inevitables tendències disgregadores de les coalicions coincideixen amb un escàs desenvolupament dels mecanismes encarregats de compensar-les. Ens trobem en presència d'un «govern de consellers», més que no pas d'un «govern de partits», on les prioritats governamentals es formen en el si de cada departament, i resulta molt costosa la fixació i posada en pràctica d'estratègies globals. Aquesta situació, que resulta més comportable en un context d'expansió pressupostària, es pot tornar molt difícil de superar en un entorn restrictiu, en què l'ordenació de les prioritats de despesa es fa més rigorosa.

A parer nostre, hi ha com a mínim quatre raons que expliquen les dificultats per combatre el departamentalisme en el cas del Govern Basc:

- En primer lloc, les exigències de la coalició han fet minvar el paper de direcció

i coordinació de l'acció governamental que la Llei de Govern atribueix al lehendakari (sobre les competències del lehendakari podeu veure Lucas Murillo de la Cueva, 1993). S'ajunta a això el desajust històric (ja detectat per García Herrera (1983) en la primera legislatura) entre els poders del lehendakari i els seus òrgans de suport, que, debilitats per la seva divisió entre dos departaments i sobrecarregats per les àrees sectorials que li són adscrites, tampoc no estan en condicions de subministrar el suport necessari per exercir un lideratge integrador.

— En segon lloc, la coalició ha canviat la naturalesa del Consell de Govern, que, d'un òrgan de deliberació i presa de decisions passa a convertir-se en un mer confirmador dels acords assolits en la negociació política precedent. Això coincideix en el cas bàsic amb la inexistència d'òrgans tècnics preparatoris del Consell i amb la pèrdua del caràcter delegat de la Comissió Econòmica, en integrar-s'hi tots els consellers i celebrar-se les seves sessions en unitat d'acte amb el propi Consell de Govern.

— En tercer lloc, els departaments horitzontals, de les funcions dels quals també depèn la cohesió de l'acció governamental en àrees comunes, com ara la gestió dels recursos econòmics i del personal, han exercit el seu paper de manera reactiva, controlant minuciosament les activitats i propostes dels departaments, però sense exercir una influència estratègica en la seva elaboració. Les mancances en la planificació pressupostària i de recursos humans han permès als departaments de perseguir estratègies maximitzadores del seu propi interès, en perjudici d'una visió més global i a llarg termini de les prioritats governamentals.

— En quart i últim lloc, minvar les tendències centrífugues de tota coalició exigeix fer una gestió deliberadament proactiva d'ella mateixa, més enllà del marcatge polític permanent entre els socis. Malgrat el progrés detectat en la gestió de la coalició, encara queden llacunes per cobrir, considerant l'experiència de països més habituats a aquest sistema. Així, per exemple, l'Acord de govern no s'elabora amb prou amplitud i precisió per poder delimitar els continguts de l'acció governamental; tampoc no hi ha una revisió periòdica dels seus continguts i realitzacions, ni es concreten anualment les seves prioritats en un programa d'actuació. Paral·lelament, la no convocatòria de la comissió de seguiment del pacte permet de transmetre una imatge de normalitat, però implica desaprofitar una estructura política que pot servir no solament per resoldre conflictes, sinó per evitar-ne l'aparició, aprofundint en els acords aconseguits.

2. *El sobredimensionament de l'estructura política*

S'acusa reiteradament l'Administració basca d'haver consentit una proliferació desmesurada dels alts càrrecs en comparació amb altres comunitats autònomes (vegeu, a aquest respecte, Jiménez Asensio, 1992). Efectivament, si es comparen els llocs de designació política a les diferents autonomies es pot veure fàcilment que les xifres del Govern Basc (amb al voltant de 300 llocs coberts per designació del Consell de Govern) sobresurten clarament respecte d'altres autonomies, com ara Catalunya (amb uns 150) o Galícia (al voltant de 80). Les diferències resultarien més cridaneres si se sumaven els càrrecs polítics de les diputacions forals o bé si es comparaven amb administracions similars d'altres països europeus (Alemanya, Suïssa o Bèlgica).

Tot i reconeixent la desproporció existent entre aquestes xifres, crec que fóra

erroni de concloure que l'Administració basca es caracteritza per una politització de les seves estructures molt superior a la d'altres comunitats autònomes. És innegable que les coalicions han provocat un increment en el nombre de càrrecs polítics per damunt del que és previsible en un executiu monocolor. Ara bé, la major part d'aquesta desigualtat s'explica pel fet que l'Administració basca no ha desenvolupat, com altres administracions, un nivell directiu de lliure designació en l'estructura funcional (sots-director i/o cap de servei) amb el qual ocupar els llocs de confiança. De fet, les comeses d'aquests llocs en altres administracions vénen a coincidir amb les atribucions dels directors en el Govern Basc, els quals, en la seva immensa majoria, són funcionaris públics.

Resulta, per tant, desencertat, de fer una lectura del problema de l'excés d'alts càrrecs en clau exclusiva de clientelisme polític. A parer nostre, el que es pot detectar, més enllà de les xifres, és una regulació inadequada de les relacions entre política i administració en l'estructura organitzativa. En el Govern Basc, com en altres administracions, el nivell polític i el professional apareixen barrejats i confosos en les funcions que exerceixen els alts càrrecs, en detriment del paper que hauria d'assumir l'estructura permanent de l'Administració. L'absència d'una franja de directius professionals, responsables davant del poder polític i amb un espai propi d'actuació gerencial, eleva cap amunt la resolució dels problemes i provoca la primacia de valors polítics en àmbits de decisió que haurien d'estar subjectes a criteris de racionalitat econòmica o tècnica.

De la mateixa manera, el desenvolupament administratiu ha forçat una evolució disfuncional de les figures establertes a la Llei de govern, el vice-conseller i els directors. En relació amb el primer, enfront de la seva previsió en singular per la Llei de govern, els departaments n'han ampliat el nombre, els han assignat sectors d'actuació i han arribat a establir, en algun cas, una jerarquia interna entre dos nivells de vice-consellers. D'altra banda, els directors, lluny de limitar-se a ser al front d'unitats organitzatives, s'han convertit en un jòquer de l'estructura política i han fet sovint funcions de mer suport i d'assessorament.

Aquesta situació ha generat dos problemes addicionals: en primer lloc, una cobertura inadequada de les funcions de coordinació horitzontal del departament, atribuïdes a un director de serveis o a un vice-conseller de coordinació, que se situa en competència amb la resta dels vice-consellers; i, en segon lloc, la superposició de funcions entre vice-consellers i directors com a conseqüència de la seva coincidència en àrees funcionals especialitzades.

3. *L'estructura incompleta de l'organització departamental*

La superestructura de càrrecs polítics descrita abans té una incidència directa sobre la resta de l'organització administrativa, que pateix les conseqüències de la seva excessiva diferenciació vertical i horitzontal. Al marge del que ja hem apuntat, podem assenyalar les següents disfuncions en analitzar la configuració dels departaments:

— En primer lloc, es pot advertir que nombroses unitats, organismes o empreses públiques exerceixen funcions excessivament reduïdes en relació amb l'àmbit dels problemes que atenen. Això obeeix a una divisió del treball entre departaments i en el si dels mateixos departaments, que respon més a la història o als compromisos polítics adquirits que no pas al disseny d'àrees funcionals homogènies amb autèntica capacitat

d'intervenció. Una situació com la descrita eleva els costos de coordinació, augmenta el risc de duplicitats i actuacions contradictòries i, sobretot, fa molt difícil d'assolir la massa crítica necessària per resoldre els problemes amb eficàcia.

— En segon lloc, per bé que l'Administració basca ha renunciat a aplicar l'esquema jeràrquic de servei, secció i negociat, no ha aconseguit d'implantar un sistema alternatiu d'agrupació de llocs i unitats, i s'han generat unes estructures atomitzades l'única pauta organitzativa de les quals la marquen les descripcions de llocs de treball. Aquestes no s'expressen en una nomenclatura clarament associable a nivells de responsabilitat (unes vegades el «cap» està per damunt del «responsable» i altres vegades passa al revés), ni tampoc no fan referència als llocs que els estan ordenats jeràrquicament per a l'exercici de les seves funcions, i es provoca la indefinició de les línies de comandament.

— En tercer lloc, el Govern basc ha recorregut amb assiduitat a la creació d'ens institucionals, sigui repetint l'esquema de l'Administració de l'Estat a la recepció de les transferències, sigui per posar en marxa nous projectes i iniciatives en el terreny de la promoció econòmica, la cultura o la intervenció territorial. Així, han sorgit 2 ens públics, 8 organismes autònoms i 69 societats públiques, sense criteris precisos que delimitin quan és raonable crear-los i l'elecció del tipus d'organisme més adequat a l'objecte fundacional. A més és patent el risc de duplicitat o d'incongruència entre les funcions atribuïdes a aquests òrgan i les que romanen en l'estructura ordinària, i també l'escàs desenvolupament formal de relacions de supervisió i control entre els ens institucionals i el departament matriu, a través d'òrgans d'enllaç i de sistemes de planificació i control de gestió.

— Per últim, cal fer una breu referència a l'administració perifèrica resultant de l'estructura heretada amb les transferències i no traspasada als territoris històrics. Al marge de la diversitat de les seves funcions, la seva nota comuna és haver romàs tots aquests anys pràcticament amb la mateixa planta organitzativa amb què fou transferida. Des de llavors, a penes s'ha avançat en la seva reestructuració, que admetria la creació d'unitats més integrades d'atenció als ciutadans, el desplaçament de part dels seus mitjans als centres on es presten directament els serveis, o la transferència d'algunes de les seves funcions a diputacions i ajuntaments, que podrien actuar com a administració delegada del Govern Basc.

4. *Els efectes d'una concepció burocràtica de l'exercici i control de la responsabilitat*

La primera coalició va significar un reforçament de la tutela exercida pels departaments horitzontals sobre els sectorials a través de l'extensió de les seves funcions d'autorització i control. Aquesta tendència ha contribuït a exacerbar la concepció burocràtica heretada de l'Administració estatal en l'exercici i control de la responsabilitat. Amb ella s'han imposat unes pràctiques i una cultura administrativa que primen el compliment formal de les normes, enfront de l'obtenció de resultats. Entre els símptomes a través dels quals es manifesten aquests problemes, es poden detectar els següents:

— La centralització de funcions d'autorització, control i fins i tot de mera tramitació en els òrgans horitzontals, amb el consegüent retard en la gestió i el distanciament del poder de decisió de la unitat que presta directament el servei.

— La uniformitat i generalitat de les normes que regulen els processos de gestió de recursos, la interpretació discrecional de les quals queda a mans dels òrgans horitzontals. La falta de desenvolupament normatiu en alguns procediments provoca, a més, la inseguretat en els òrgans línia, alhora que permet als òrgans horitzontals d'anar delimitant els criteris en funció de les circumstàncies.

— Un disseny rudimentari de les funcions de control, abocades al control *a priori* de la regularitat formal i residenciades físicament en els òrgans horitzontals, que a penes fan ús de la tècnica de delegació. Es produeix, a més, una duplicació del procés de verificació entre òrgans del departament i òrgans horitzontals, i també l'exercici de controls redundants sobre els mateixos expedients per part d'òrgans centrals dels departaments d'Hisenda i Presidència.

El model descrit repeteix les disfuncions detectades tantes vegades a les organitzacions burocràtiques. No solament resulta contradictori en termes d'eficàcia i eficiència, sinó que, en la dimensió organitzativa del Govern Basc, acaba per convertir-se en una amenaça per a la regularitat formal que pretén de protegir. Els departaments es poden veure temptats a actuar al marge de fora de les normes, fent servir com a coartada la necessitat d'autorització de l'òrgan horitzontal, i sabent la seva escassa capacitat de reacció davant de les pràctiques irregulars.

5. *El desenvolupament insuficient de les polítiques de recursos humans*

Les polítiques de recursos humans representen un sector històricament mal arès en l'evolució del Govern Basc. Les insuficiències, tanmateix, van molt més lluny que a la clientelització partidista de la selecció de funcionaris, la qual, tot i haver-se practicat a l'Administració basca, no ho ha estat en més gran mesura que en altres comunitats autònomes. Les irregularitats en els processos de selecció són, altra vegada, un poderós símptoma de la manera com s'entenen les relacions entre política i administració, i reflecteixen les debilitats del nostre sistema d'ocupació pública.

L'Administració basca veié aprovada el 1989 la seva Llei de funció pública, que aconseguí, si més no, regularitzar la situació dels milers d'empleats públics contractats fins llavors. Poques coses positives més es poden dir d'aquesta Llei, que accentua, en comptes de disminuir, la rigidesa de les bases estatals. El seu més gran defecte és no tenir un model estructural d'organització i ocupació pública adaptat a les necessitats de l'Administració basca, barrejant el sistema de cossos amb el de llocs, i centralitzant en excés la gestió de l'ocupació pública (vegeu Jiménez Asensio, 1991).

Ara bé, al marge dels dèficits del model normatiu, el Govern basc ha fet un ús molt limitat de les polítiques de gestió de recursos humans i, en particular, de les de caràcter qualitatiu o de desenvolupament, que són les que requereixen un tractament més individualitzat del personal, orientant-se a incrementar la seva qualitat i productivitat. Ens referim a polítiques que, per la seva pròpia naturalesa, entren en conflicte amb alguns aspectes del marc normatiu i, especialment, amb la centralització de les funcions en matèria de personal.

Entre d'altres mancances, cal apuntar les relatives al disseny i planificació de carreres professionals, que requereixen més gran flexibilitat dels mecanismes de provisió i remoció de llocs de treball; també hi ha pendants els sistemes d'avaluació de l'exercici i la introducció de sistemes de retribució variable lligats al rendiment; i, per últim,

no podem deixar de referir-nos a la formació, que s'ha de posar al servei de les necessitats organitzatives i deixar de ser una mera resposta a interessos individuals.

IV. La reforma en l'etapa de les idees: de l'estratègia de racionalització al Pla de les 47 mesures

Reformar suposa canviar, la qual cosa depèn de la interrelació de tres dimensions que afecten tota transformació organitzativa (vegeu Echebarria, 1993). En primer lloc, cal considerar el context, format pels factors interns i externs que afavoreixen o dificulten la introducció de canvis. En segon lloc, se situa el contingut, és a dir, els elements de l'organització (estructures, procediments, persones, cultura) sobre els quals s'efectua el canvi. Finalment, s'ha de tenir en compte el procés, que expressa la seqüència d'esdeveniments en què els canvis es van preparant i executant. L'estratègia de canvi més adequada és la que aconsegueix entrellagar les tres dimensions esmentades permetent que tingui lloc el canvi desitjat.

Al llarg d'aquest epígraf considerarem la manera en què s'ha estat manifestant la reforma administrativa en el Govern Basc durant la present legislatura. Per això, provarem de considerar les tres dimensions citades, per bé que amb una certa orientació a explicar el contingut dels canvis proposats.

1. Antecedents sectorials: en particular, la reforma sanitària

L'últim Govern Basc va néixer amb la voluntat explícita de reformar-se, recollida a l'Acord de coalició. La pressió exercida des de diferents sectors d'opinió i l'alteració del cicle econòmic començaven a vèncer el desinterès de la classe política basca pels problemes de la seva Administració pública. Malgrat això, transcorre un cert període de temps fins que aquest canvi gradual d'actituds es traslladi a un programa concret de reformes administratives.

Al llarg d'aquests anys es poden comptabilitzar, però, diverses millores organitzatives en algunes parts de l'Administració basca. Gairebé tots els departaments ens ofereixen alguna mostra d'allò que comença a ser un clima que valora i promou la racionalització i simplificació de processos i estructures i, sobretot, una millora en les relacions amb els usuaris dels serveis. Entre les iniciatives més destacables es poden citar les següents:

- La posada en marxa d'un pla de qualitat de serveis a les empreses públiques i delegacions dependents del departament d'Indústria i Energia.
- L'agrupació d'unitats perifèriques de diversos departaments relacionades amb la seguretat i higiene en el treball en un organisme autònom.
- La racionalització i millora de processos i organització administrativa en les funcions logístiques i de suport a la Policia autònoma.
- L'inici d'una sèrie de reformes en el sistema educatiu, orientades a potenciar l'autonomia de gestió dels centres docents i a incentivar la involucració dels professors en la gestió.

Tanmateix, ha estat la reforma del sistema sanitari la que ha obtingut un major impuls. A petició del Parlament basc, el departament de Sanitat va procedir a elabo-

rar un Pla de salut, *Osasuna Zainduz* (Tenint cura de la salut), en el qual es presenten les estratègies de canvi per a la sanitat basca (departament de Sanitat, 1993). Amb el triple objectiu de mantenir un sistema universal i solidari de protecció, garantir un tracte de qualitat als usuaris i oferir als professionals un marc estimulant per al seu treball, *Osasuna Zainduz* aposta per un nou model organitzatiu per a la sanitat basca, inspirat en les reformes realitzades en altres països. El nou model s'estructura ent res nivells:

- Un departament de Sanitat que regula i planifica i finança els serveis sanitaris.
- Unes agències de contractació en els tres territoris que reben els recursos del departament i contracten amb els diferents centres (la majoria pública) la prestació de serveis.
- Uns centres sanitaris, constituïts com a empreses i integrats en el Servei Basc de Salut, que actuen com a proveïdors dels serveis i competeixen limitadament entre ells per obtenir els contractes de les agències.

Per fer realitat aquest nou model, *Osasuna Zainduz* estableix sis estratègies bàsiques de canvi: qualitat de serveis sanitaris, aproximació entre les cultures clínica i de gestió, adequació de l'oferta de serveis, establiment de mecanismes de contractació i implantació de noves tècniques de gestió.

Després de la seva discussió i aprovació pel Parlament basc el 23 de juny de 1993, *Osasuna Zainduz* ha començat a posar-se en marxa. S'ha recorregut a una metodologia per projectes i s'han constituït 13 grups de treball integrats per al voltant de 100 persones, encarregats d'executar la primera fase de la reforma. Al terme de la legislatura es preveu, entre altres coses, disposar d'un projecte de llei que reculli la nova estructuració del sistema, haver celebrat els primers contractes-programa amb alguns centres, tenir dissenyat el sistema d'acreditació de qualitat de servei i disposar d'una nova política de personal.

2. La creació de la Comissió de Racionalització i Millora i els seus primers treballs

L'èxit dels canvis anteriors i, en particular, de l'ambiciosa reforma de la sanitat es veu compromès per l'existència d'obstacles estructurals que procedeixen del model organitzatiu global de l'Administració basca. Cada cop més conscient de la necessitat de revisar en profunditat les seves estructures, el Govern basc féu el primer pas amb la creació el 1972 d'una Comissió de Racionalització i Millora (CORAME), integrada pels seus dos vice-presidents i els consellers de Presidència i Economia i Hisenda, sota la presidència del vice-president primer per a Afers Econòmics. En presència d'un Govern de coalició, la Comissió havia de representar els dos socis (els dos vice-presidents), incloent també els titulars dels departaments horitzontals, que exerceixen funcions clau per a la implantació de qualsevol reforma.

El progrés de la CORAME durant els primers mesos va ser lent, com a conseqüència de la dificultat que els seus components van trobar a disposar d'un mètode de treball que s'adaptés tant a les característiques de la pròpia Comissió com al seu imprecís mandat fundacional. La reforma començava a patir un dels seus típics contratemps, l'absència d'un propietari polític clar que assumís el lideratge en el conjunt del Govern, establint un ritme i un mètode de treball clars. Cal recordar que per als

membres de la Comissió la reforma era una responsabilitat addicional, però en tot cas secundària, respecte de les seves restants obligacions.

El compromís de presentar al Parlament el resultat dels seus treballs proporcionà a la CORAME l'objectiu clar i definit en el temps que necessitava per posar-se en marxa. Un reduït grup d'alts càrrecs s'encarregà de redactar el document titulat «Una estratègia per a la racionalització i millora de l'Administració de la Comunitat Autònoma del País Basc» (se n'ha publicat un resum a Govern Basc, 1993). Es tracta d'un text d'orientació bastant general, que fa un ampli i documentat recorregut per la construcció de l'Administració basca i diagnòstica amb encert les seves principals debilitats. A la seva última part conté una sèrie d'objectius i àrees d'actuació, dividits en quatre apartats, amb l'orientació funcional clàssica dels plans de reforma (gestió pressupostària, recursos humans, sistemes d'informació i relacions amb els ciutadans).

El document, després de la seva discussió i aprovació per la CORAME i pel Consell de Govern, fou presentat al Parlament basc en un ple monogràfic, dut a terme el 10 de juny de 1993, en què es van aprovar deu resolucions, que assumien els seus principals continguts i instaven el Govern a aprofundir en la concreció de les seves propostes. D'aquesta manera, el primer document de la CORAME complia dos objectius essencials: mantenir obert el debat de la reforma en el si del Govern i servir de pont per a l'elaboració de mesures més detallades; quedaven establertes les bases per confeccionar un pla més ambiciós, cridat a fer un nou pas en la legitimació política i ideològica de la reforma.

3. «Una nova organització per a una nova etapa del Govern basc»: el pla de les 47 mesures

Durant el mes de setembre de 1993, la CORAME acordava iniciar els treballs per a la reforma de les estructures governamentals i administratives del Govern basc. El raonament subjacent en aquesta decisió, presa un any abans d'acabar-se la legislatura, és doble: per un costat, solament al començament d'una legislatura es poden abordar raonablement els canvis necessaris en l'estructura política del Govern, la qual cosa requereix una preparació prèvia de les possibles alternatives, compartida, com a mínim, pels socis del Govern sortint; per un altre costat, solament l'anunci d'un canvi d'aquesta naturalesa és capaç de sintonitzar amb les expectatives externes posades a la reforma i crear un símbol creïble de la voluntat de canvi.

Amb la finalitat d'elaborar aquesta proposta, es procedeix a la creació d'un grup de treball en el qual s'integren alts càrrecs dels departaments horitzontals (Hisenda i Presidència), dels departaments sectorials de major grandària (Sanitat i Educació) i de la Secretaria de la Presidència, amb el suport d'assessors externs. S'assegura que els dos socis del Govern estiguin suficientment representats en el grup de treball.

El grup comença els seus treballs amb la voluntat d'invertir en el diagnòstic, per a la qual cosa fa una àmplia ronda d'entrevistes en què s'inclouen tots els consellers del Govern i prepara un ampli qüestionari que és distribuït a un col·lectiu de 300 càrrecs i alts funcionaris; amb això es pretén actuar sobre el clima intern i generar expectatives sobres els resultats del procés. El grup de treball lliura el seu esborrany de mesures a finals del mes de maig, el qual, amb lleugeres modificacions, és aprovat per la CORAME i el Consell de Govern a finals del mes de juny.

El document es divideix en un pròleg, quatre títols i una consideració final. A l'apartat tres es recullen les 47 mesures proposades per renovar l'organització del Govern, estructurades en quatre epígrafs:

A *Reforçar la coordinació estratègica del Govern*

En aquest apartat s'inclouen mesures orientades a pal·liar les tendències disgregadores en el funcionament del Govern. Es proposa reforçar l'entorn del lehendakari mitjançant la creació d'un Gabinet d'assessorament estratègic, reduir el nombre d'àrees sectorials que s'adscriuen a la Presidència, crear una Comissió Tècnica preparatòria del Consell de Govern i enfortir els mecanismes de planificació horitzontal.

B) *Simplificar les estructures organitzatives*

Com a resposta a les disfuncions detectades en l'organització dels departaments es recomana reduir el seu nombre actual, a la qual cosa hauria de seguir la consolidació de les seves unitats en àrees funcionals més homogènies, la reforma de l'administració perifèrica i la racionalització de l'administració institucional.

C) *Disminuir el nombre d'alts càrrecs i promoure directius públics professionals*

Per al rendimensionament de l'estructura política s'aposta per una delimitació estricta entre els nivells polítics i de gestió. La frontera de la política se situa en un nivell per sota del Conseller, en comptes dels dos actuals, i desapareixen els directores com a càrrec polític; en el seu lloc, apareixerien directius professionals, subjectes a un règim especial. Es proposa crear una secretaria general a cada departament, amb el mateix rang de les direccions generals, per tal d'assegurar la coordinació interna i externa.

D) *Adequar els mecanismes per controlar la despesa i millorar els resultats*

Aquest apartat inclou la meitat de les mesures que conté el document, orientades a reforçar la gestió dels serveis per les unitats línia i a redissenyar els sistemes de control: per un costat, es preveu la possibilitat d'establir acords de gestió amb les àrees executives i eixamplar els marges de gestió econòmica i de personal dels departaments; per un altre costat, es proposa la descentralització i eliminació d'alguns controls, i també la revisió del paper i l'estructura de certs òrgans horitzontals.

Addicionalment, el document conté una sèrie de recomanacions per assegurar l'execució de les seves mesures i aprofundir en la reforma, entre les quals destaca el disseny de l'Oficina per a la Modernització Administrativa, la creació de la qual es proposava en el document anterior. Es barregen tres alternatives per a la seva estructuració, sense que el document es decanti per cap d'elles: la dependència directa del lehendakari o d'un vice-president, el nomenament d'un conseller sense cartera dedicat al projecte de reforma i, finalment, la seva dependència d'un conseller d'Hisenda i Administració Pública, en el qual es consolidarien funcions ara dividides entre els departaments d'Hisenda i Presidència.

Amb aquest document, el Govern basc fa una nova passa en el cicle ideològic de la reforma, consistent a fer perdre força a les velles idees i a crear la visió d'un model alternatiu. Malgrat el seu caràcter abstracte i encara distant d'una realitat administrativa que continua entestada a manifestar-se d'una altra manera, no s'ha de menysprear

el valor intrínsec de la seva aportació. Depèn d'elles aprofitar les noves circumstàncies econòmiques i socials per crear la legitimitat política i organitzativa imprescindible per a una introducció gradual de les reformes.

V. Conclusions

Si hi ha res que cridi l'atenció al comentarista sobre l'estat de coses en què ha desembocat l'Administració basca, això és, sens dubte, la dinàmica de les relacions entre política i administració. A parer nostre, l'evolució administrativa al País Basc ha quedat marcada per la primacia de la política en el desenvolupament institucional, en detriment de lògiques organitzatives i econòmiques que ara es troben a faltar. La complexitat de l'espai polític basc, la seva fragmentació i bipolaritat, han forçat una dinàmica permanent de conflicte i negociació, gairebé sempre en clau de transacció entre partits, a costa, moltes vegades, de valors de racionalitat en la construcció administrativa.

Es pot dir, això no obstant, que aquest ha estat el signe dels temps, no solament al País Basc, sinó al conjunt de l'Estat, on la nostra joventesa democràtica ens ha dut a consumir política en excés, hipotecant el funcionament de les nostres institucions a un ordre de valors dictat pel principi representatiu. Certament, la majoria dels mals que es poden destacar de l'Administració basca es repeteixen, de vegades en una escala superior, en altres comunitats autònomes, i s'expliquen, en bona part, per mancances heretades de la pròpia Administració de l'Estat, el model institucional de la qual han adoptat.

Consti, tanmateix, que no s'ha de confondre el nostre enfocament amb una equiparació fàcil, molt habitual en alguns medis, entre primacia de la política i ineficàcia administrativa. La política tendeix a suplantar l'Administració quan aquesta no vol o no està preparada per materialitzar els objectius legítims dels governants. Encara que resulti paradoxal, el protagonisme de la política ha compensat parcialment, en el cas del País Basc, el dèficit de capacitats administratives, en termes d'iniciativa, receptivitat o negociació amb altres instàncies, amb resultats aparentment més favorables que en altres governs autònoms, que manquen de la mateixa sensació d'identitat i protagonisme polític. La política ha d'ocupar un ampli espai per assegurar la governabilitat de les nostres societats. Ara bé, de cap manera a costa de la professionalitat i l'estabilitat de l'Administració pública. L'articulació entre política i administració, que el model burocràtic reconduïx a la dualitat entre el polític que fa lleis i el funcionari que les aplica, s'ha d'enriquir amb noves pautes de relació que assumeixin la complexitat dels nostres actuals sistemes administratius.

La reforma de la política es converteix, d'aquesta manera, en un ingredient imprescindible de la política de reforma, no solament en el cas del Govern Basc, sinó en totes les administracions públiques. Tenir present la dimensió política de la reforma implica considerar, entre altres coses, els processos per mitjà dels quals es formen les decisions governamentals i s'incorporen factors com el paper dels partits i la seva relació amb el Govern, l'existència i el funcionament de les coalicions governamentals o legislatives i el paper dels agents econòmics, socials i els mitjans de comunicació en la formació de les agendes; implica també incidir en les formes i els continguts que adopta el lideratge polític, tant en el si del Govern com en la seva relació amb la

societat i en les expectatives que se'n deriven respecte al funcionament del Govern i l'Administració; passa, igualment, per examinar les claus de formació i vertebració de les elits polítiques i administratives, a l'efecte de trobar el marc institucional més adequat per encarrilar-ne la doble, tot i que diferenciada, responsabilitat. No hi ha política de reforma, ni en la lògica del coneixement, ni en la lògica de l'acció, sense una aproximació a la reforma de la política.

Aquest és l'ensenyament més important que volem derivar de l'observació del Govern Basc. No és possible una reforma institucional veritable sense que la política redefineixi el seu paper i la seva manera de relacionar-se amb l'Administració. El camí emprès pel Govern Basc durant aquesta legislatura obre una petita porta en aquesta direcció. El temps ens dirà si la força de les idees i les noves circumstàncies és capaç de superar la inèrcia de les pautes establertes.

Bibliografía

- Alberdi, A., i altres (1990): «El sector público en la década de los ochenta», a *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas: País Vasco*. Madrid.
- Berriatúa, J. (1993): «Estructura de la Administración vasca», a *Primeras Jornadas de Estudios del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (1099-1168).
- Castells Arteche, J.M. (1983): «La función pública en Euskadi», a *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (283-307).
- CORAME (1994): *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Departament d'Economia i Hisenda (1994): *Plan Económico a medio plazo del sector Público Vasco 1994-1997*.
- Departament d'Hisenda i Finances (1990): *Las políticas de gasto público: 1981-1989*.
- Departament de Sanitat (1993): *Osasuna Zanduz - Cuidando la salud. Estrategias de cambio para la sanidad vasca*.
- Echebarria, K. (1993): *La Administración en la era del management*. Esborrany pendent de publicació.
- Gallastegui, M.C., i Gallastegui, I. (1984): *Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos*. Sant Sebastià: Sociedad de Estudios Vascos.
- García Herrera, M.A. (1983): «La estructura del Gobierno Vasco», a *Primeras Jornadas de Estudios del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (983-1098).
- Govern Basc (1993): «Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco», a *Ekonomiaz*, núm. 26 (198-227).
- Jiménez Asensio, R. (1990): «Administración y empleo público en la Comunidad Autónoma del País Vasco: un balance», a *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, Vol. III*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (1345-1428).

- Jiménez Asensio, R. (1992): «Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones públicas», a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 32 (73-101).
- Lucas Murillo de la Cueva, E. (1991): «La figura del Lehendakari desde la perspectiva de diez años de autogobierno», a *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, Vol. III*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (1195-1293).
- Saiz Arnaiz, A. (1990): «El Gobierno Vasco: Praxis de diez años de actuación», a *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, Vol. III*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (1295-1344).
- Serrano, J., i altres (1993): *El sector público vasco: costes y duplicaciones*. Bilbao: Círculo de Empresarios Vascos.