

POLÍTICA DE REFORMA Y REFORMA DE LA POLÍTICA: EL CASO DEL GOBIERNO VASCO

Koldo Echebarria Ariznabarreta

Instituto de Dirección y Gestión Pública.

Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE)

Sumario

- I. Introducción
- II. Una Administración construida bajo el signo del pragmatismo político
 - 1. Los primeros pasos (1980-1983): sentando las bases de una nueva Administración
 - 2. Años de incertidumbre (1984-1986): la pugna por las competencias entre el Gobierno y las diputaciones
 - 3. La primera coalición (1987-1990): estabilidad política y expansión administrativa
 - 4. La legislatura de las dos coaliciones (1991-1994): crisis económica y agotamiento del modelo organizativo
- III. Breve consideración de las patologías de la Administración vasca
 - 1. El peso del departamentalismo en la acción de Gobierno
 - 2. El sobredimensionamiento de la estructura política
 - 3. La estructura incompleta de la organización departamental
 - 4. Los efectos de una concepción burocrática del ejercicio y control de la responsabilidad
 - 5. El desarrollo insuficiente de las políticas de recursos humanos
- IV. La reforma en la etapa de las ideas: de la estrategia de racionalización al Plan de las 47 medidas
 - 1. Antecedentes sectoriales: en particular, la reforma sanitaria
 - 2. La creación de la Comisión de Racionalización y Mejora y sus primeros trabajos
 - 3. «Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco»: el Plan de las 47 medidas
- V. Conclusiones

I. Introducción

El día 28 de junio de 1994, cuando apenas faltaban unos meses para el final de la legislatura, el Gobierno vasco aprobó un Plan de 47 medidas para reformar la Administración. Recibido por los medios de comunicación con el apelativo de «plan de choque», el documento destaca por las propuestas encaminadas a efectuar un severo ajuste de la estructura política del Gobierno: la reducción del número de departamentos, la consolidación de unidades organizativas, la fusión de empresas públicas, la supresión de órganos colegiados o la desaparición de una parte importante de los cargos de designación política figuran entre las medidas aprobadas.

El Gobierno asume, de este modo, algunas de las críticas al sobredimensionamiento de la Administración vasca que se habían prodigado a lo largo de la última legislatura. Partidos de la oposición, asociaciones y organismos de carácter económico, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y diversos medios de comunicación, habían coincidido en censurar una proliferación desproporcionada de instancias y órganos administrativos. Artículos de prensa como «El país de los cargos» (*El País*, 20 de noviembre de 1993) o «Los años que gastamos peligrosamente» (*El Correo*, 14 de

noviembre de 1993), revelan la notoriedad alcanzada por un tema que se había encaramado a uno de los primeros puestos de la agenda política del País Vasco.

Sin embargo, a pesar de su indudable valor como arma arrojadiza en el terreno político, la inflación de organismos y cargos públicos es más relevante como síntoma de desequilibrios profundos en el diseño de las estructuras gubernamentales y administrativas, que como mal en sí mismo. El crecimiento de los cargos políticos, fenómeno que se repite en mayor o menor medida en todas las administraciones españolas, no es sólo el resultado del clientelismo político, sino que también tiene como causa la incapacidad del modelo institucional vigente para regular la convivencia entre política y administración.

Nuestra hipótesis, como expresa el título elegido para la colaboración, es la necesidad de asociar cambios en el comportamiento político y en el diseño organizativo para hacer viable una reforma que eleve las capacidades institucionales del Gobierno vasco. Adoptamos, por tanto, una perspectiva amplia del concepto de reforma o modernización, en la que se combinan factores políticos y técnicos, frente a una visión restringida que limita su alcance a la mera racionalización o simplificación de estructuras y procesos (ver, sobre ambas perspectivas, Echebarria, 1993). Este artículo trata de explicar las razones que han llevado al Gobierno vasco a la aprobación de un plan que, por encima de sus medidas reduccionistas, trata de ofrecer una alternativa a la actual organización gubernamental. Para ello, examinaremos la evolución sufrida por la Administración vasca en sus casi quince años de existencia y el resultado de dicho proceso en su actual configuración.

Haremos especial hincapié en la tensión política-administración que acompaña al desarrollo de la autonomía vasca, de la que es fiel reflejo su realidad administrativa y el proceso de reformas emprendido desde hace unos años. Con esta finalidad efectuaríamos un recorrido histórico, en cuatro etapas, por las circunstancias en las que se ha producido la construcción de la Administración vasca y sus hitos más destacables. A continuación, nos detendremos en un balance crítico de su actual estructuración y funcionamiento, recopilando las razones que justifican la crisis de su modelo organizativo. Por último, nos referiremos al proceso de reformas emprendido por el Gobierno vasco en esta legislatura, entre las que destacan los cambios en el sector de la salud y los pasos recorridos por la Comisión de Racionalización y Mejora hasta la aprobación del Plan de las 47 medidas.

II. Una Administración construida bajo el signo del pragmatismo político

No hace falta extenderse mucho para dar a conocer las peculiares y difíciles condiciones que han rodeado, en sus quince años de vida, la construcción de la autonomía vasca. A nuestro juicio, factores como la prioridad en la reivindicación del autogobierno, los altibajos en el desarrollo autonómico, el reparto del poder entre el Gobierno y las diputaciones o la fragmentación del espacio político vasco, han forzado una dinámica de desarrollo institucional en clave de pragmatismo.

El pragmatismo expresa, en ese sentido, la renuncia a poner en práctica modelos ideales, portadores de una visión abstracta de racionalidad, en beneficio de la acomodación a circunstancias cambiantes e imprevisibles. En el caso del País Vasco, el pragmatismo surge de la necesidad de simultanear la construcción del modelo con la

praxis, en un contexto de amplio pluralismo e incertidumbre política: La exigencia de satisfacer al mismo tiempo la especificidad de la autonomía vasca, el desarrollo estatutario, el equilibrio entre territorios y el mantenimiento de mayorías políticas estables, ha llenado de ambigüedad el diseño de las instituciones y, en particular, el de la Administración pública. El pragmatismo ha subordinado el modelo administrativo a factores de tipo político, que han hecho de su estructura y funcionamiento un objeto permanente de transacción entre los partidos.

Esta dinámica, sin embargo, no se plantea ni en la misma forma, ni con la misma intensidad a lo largo de los quince años de autonomía. Por esta razón hemos separado en cuatro periodos el proceso de construcción y consolidación de la Administración vasca.

1. *Los primeros pasos (1980-1983): sentando las bases de una nueva Administración*

El primer Gobierno vasco se constituye el 24 de abril de 1980 sobre las precarias bases organizativas y competenciales del régimen preautonómico. El Consejo General Vasco había construido, durante sus dos años y cuatro meses de existencia, una estructura sectorial de carácter departamental, formada por un elevado número de consejerías (primero fueron trece y después quince), cuya existencia y denominación tenía el valor puramente simbólico de expresar la voluntad política de un amplio autogobierno. Se sentaba la práctica, observada por todos los gobiernos formados desde entonces, de incluir en la denominación de sus departamentos, competencias reconocidas estatutariamente pero pendientes de ser transferidas por el Estado. El Gobierno vasco heredaba de la preautonomía unas competencias de carácter más bien testimonial, reducidas a aspectos muy parciales y limitados de sus respectivos sectores de actividad y acompañadas por una dotación muy escasa de medios materiales y personales. Las estructuras gubernamentales empezaron a llenarse de contenido con la recepción de las primeras competencias entre los años 1980 y 1982. En este periodo se transfirieron la enseñanza no universitaria (con la aportación de 13.000 funcionarios), competencias en materia de industria, comercio, política territorial, trabajo, agricultura, transportes, obras públicas acordándose la creación de la policía autónoma. En apenas tres años el Gobierno vasco pasó de gestionar poco más de 1.000 millones de pesetas a contar con un presupuesto que superaba los 80.000 millones (Departamento de Hacienda y Finanzas, 1990).

La recepción de las competencias se efectuaba paralelamente al establecimiento de las bases institucionales del Gobierno, sobre las que todavía planeaban muchas incertidumbres. Durante la primera legislatura se aprobaron sesenta leyes, entre ellas, la Ley de Gobierno, la Ley del concierto económico, la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco, la Ley de régimen presupuestario y la Ley de territorios históricos. Al mismo tiempo, se crearon múltiples órganos y entes institucionales para la gestión de algunas de las competencias transferidas o para la puesta en marcha de proyectos centrales para el autogobierno, como la radiotelevisión o la normalización lingüística.

Entre las carencias iniciales, destaca el retraso en la ordenación legislativa de la función pública vasca, cuya ley no se aprobará hasta el final de la década. El Gobierno se limitó a dictar por decreto una normativa transitoria y parcial, que tenía por objeto principal regular los procesos de contratación administrativa del personal, otorgándo-

les algunas garantías de publicidad y transparencia de las que hasta entonces carecían. Como apuntaba Castells (1983), el problema de la falta de personal amenazaba con «ahogar» a las nuevas administraciones; las resistencias a la cesión de funcionarios estatales a las comunidades autónomas y el deseo de los partidos instalados en éstas de incorporar nuevos efectivos entre sus partidarios sentaron prácticas de reclutamiento de dudosa regularidad.

De estos primeros pasos surgieron las bases organizativas, que, prácticamente inalteradas, han proporcionado el soporte formal al desarrollo de la Administración vasca en todo este tiempo. A pesar de la premura con las que fueron establecidas y sus notorias, aunque inevitables, insuficiencias, su creación supone el periodo más rico en el desarrollo institucional de la Administración vasca. De hecho, muchos de sus actuales problemas pueden explicarse por la falta de adaptación del marco institucional a la evolución competencial y presupuestaria experimentada por la Administración vasca desde entonces.

2. *Años de incertidumbre (1984-1986): la pugna por las competencias entre el Gobierno y las diputaciones*

Al intenso desarrollo competencial y legislativo de la primera etapa, siguieron unos años de estancamiento, dominados por la controversia sobre los términos de la articulación competencial entre el Gobierno y las diputaciones. Este periodo se corresponde con los dos últimos ejecutivos monocolors que ha conocido el Gobierno vasco, el formado por Garaikoetxea de enero a diciembre de 1984 y el primer gabinete Ardanza, cuyo mandato se extendió de enero de 1985 a octubre de 1986.

La pugna por el poder entre el Gobierno y las diputaciones ya se había manifestado en la etapa anterior, durante el proceso de elaboración de la Ley de Territorios Históricos, cuya tramitación requirió dos años y la presentación de dos proyectos. El conflicto se agudizó cuando se procedía a interpretar el reparto de competencias con el fin de efectuar los traspasos entre el Gobierno y las diputaciones. A la tensión creada con este motivo entre el *lehendakari* y su partido, se acumularon otras graves discrepancias internas que terminaron provocando su salida del Gobierno y, más adelante, la escisión en el Partido Nacionalista Vasco.

La redistribución competencial entre ambas instancias territoriales se llevó finalmente a efecto en 1985 bajo el mandato del Gobierno Ardanza. Sin entrar en la idoneidad económica de la distribución competencial (sobre lo que puede verse el estudio de Gallastegui y Gallastegui, 1984), la naturaleza del reparto hacía presagiar unas relaciones futuras nada fáciles entre el Gobierno y las diputaciones. A la vez que se concentraban en manos del Gobierno los sectores educativo y sanitario, la distribución efectuada en otros sectores (cultura, agricultura, urbanismo, obras públicas, medio ambiente, bienestar social) ofrecía un panorama muy fragmentado de competencias compartidas, que apuntaba un riesgo claro de duplicidades y déficits en la coordinación de algunas políticas. A esto se sumó la interpretación que hicieron las diputaciones de la capacidad de fomento que les atribuye la legislación de régimen local, ampliando el dominio compartido a las políticas de promoción económica e industrial.

En otro orden de cosas, en el año 1985 se reanuda el flujo competencial a la Comunidad Autónoma que había quedado interrumpido en 1982. Las competencias

recibidas fueron de escasa entidad, salvo en lo que concierne a universidades y relaciones laborales. Con todo, la evolución presupuestaria ya da muestras de tener una lógica no enteramente vinculada a los traspasos, doblándose en este periodo los recursos económicos del Gobierno Vasco que llegan a 166.138 millones en 1986.

Como no podía ser de otro modo, las aportaciones de estos años al marco institucional de la Administración vasca resultan muy escasas. Apenas se puede mencionar la aprobación del decreto sobre determinación de funciones y áreas de actuación del Gobierno, que delimita por primera vez la estructura departamental, con sus correspondientes funciones. Gracias al mismo se establecen unas pautas mínimas en la estructuración interna de los departamentos y la división de las competencias entre ellos.

3. *La primera coalición (1987-1990): estabilidad política y expansión administrativa*

La ruptura del Partido Nacionalista Vasco y las elecciones subsiguientes conducen a una alteración del sistema de partidos, del que no resulta ninguna fuerza hegemónica. El Gobierno Vasco inaugura una serie de gobiernos de coalición con importantes consecuencias sobre la praxis política e institucional y, en particular, sobre la organización y funcionamiento de la Administración vasca.

La primera de estas implicaciones afecta a la estructura departamental, que el nuevo Gobierno formado entre nacionalistas y socialistas eleva de nueve hasta trece carteras con la finalidad de asegurar el reparto aceptable políticamente. Esto conlleva una multiplicación en cascada de la estructura de altos cargos, que, según estimaciones de Jiménez Asensio (1991: 1394), se multiplica por dos en este periodo (de 122 a 254 cargos de designación política). Al mismo tiempo, el desdoblamiento de algunas carteras revela en algunos sectores una división un tanto forzada de funciones (por ejemplo, la que se deriva de la separación entre Economía y Hacienda), que no dejará de crear tensiones y duplicidades entre los departamentos afectados.

En segundo lugar, en la asignación de carteras a los partidos coaligados los socialistas reciben los departamentos con mayor peso en la prestación de servicios y en la actividad económica (Educación, Sanidad e Industria), mientras que sus socios conservaban los departamentos horizontales (Hacienda y Presidencia) y aquellos más fuertemente vinculados con el proyecto nacionalista (Interior y Cultura). Este reparto provoca una distribución muy marcada de papeles entre los departamentos horizontales y sectoriales, en la que los primeros, en manos nacionalistas, ejercían de contrapeso político a los segundos, mayoritariamente en manos socialistas, a través del desarrollo de las funciones burocráticas de autorización y control.

En tercer lugar, la coalición va a modificar el proceso interno de elaboración de políticas públicas, limitando los papeles ejercidos en la coordinación interdepartamental por el *lehendakari* y el Consejo de Gobierno. Cada una de los partidos asume una amplia autonomía en la gestión cotidiana de sus respectivos departamentos y la integración de sus propuestas en el seno del Gobierno tiene normalmente carácter negativo. Esto supone salvar los reparos de orden político que pueda plantear la otra parte, lo que se revela insuficiente para enmarcar las diferentes iniciativas departamentales en un proyecto gubernamental común. Aparecen órganos de enlace político en el seno del Gobierno, llamados coloquialmente «fontanerías» con la misión de negociar las propuestas de los otros partidos. La fluidez negociadora que van alcan-

zando estos órganos con el paso del tiempo hace innecesaria la convocatoria de la comisión de seguimiento prevista en el Acuerdo de coalición.

Al comienzo de la legislatura se hicieron efectivas las últimas transferencias que ha recibido la Administración vasca hasta mediados de 1994. El Insalud, el Insero (cedido a las diputaciones) y los medios materiales de la Administración de justicia, elevan el presupuesto de la Administración vasca en 1989 a la cifra de 379.864 millones. Con ello, y sin perjuicio de las transferencias aun pendientes, se alcanza en este periodo una cierta consolidación de la Administración, reflejada en la estructura presupuestaria de ingresos y gastos (Alberdi y otros, 1990).

En el apartado del diseño institucional, esta etapa representa un avance notable en la tendencia a estabilizar las relaciones entre el Gobierno vasco y los Territorios Históricos. Se aprueban leyes e instrumentos que recogen un esquema cooperativo de actuación entre ambas instancias, permitiendo salvar algunas de las incertidumbres generadas con la distribución competencial previa (regulación de las aportaciones financieras de las diputaciones al presupuesto de la Comunidad Autónoma, aprobación del Plan general de carreteras, legislación de armonización, coordinación y colaboración fiscal, Plan Europa-93, Plan de lucha contra la pobreza, etc.). Algunos de estos instrumentos suponen una cierta reconducción por vía presupuestaria del reparto formal de competencias efectuado por la Ley de Territorios Históricos.

En el plano interno, los compromisos recogidos en el Acuerdo de coalición en torno a la modificación de la Ley de Gobierno y la elaboración «urgente» de una Ley de Gobierno y Administración se vieron frustrados. Hay que reseñar que en 1989 se aprueba finalmente la Ley de la función pública vasca, que, si bien permite regularizar la situación de los empleados públicos contratados por el Gobierno desde su creación, recoge un modelo de función pública continuista de la legislación estatal y poco proclive al desarrollo de las políticas de recursos humanos.

La incorporación del Gobierno vasco al sistema de coaliciones tiene, como hemos podido apreciar, un efecto de refuerzo de la orientación pragmática otorgada a su desarrollo institucional, tanto en la articulación de las relaciones con los Territorios Históricos, como el plano de su organización interna. En el ámbito estrictamente gubernamental la coalición supone la merma de la colegialidad y homogeneidad del gabinete y la atenuación de la primacía del *lehendakari* (Saiz, 1991: 1335). En la estructuración interna de la Administración es patente un doble proceso de fragmentación organizativa interna y refuerzo de los departamentos horizontales.

4. *La legislatura de las dos coaliciones (1991-1994): crisis económica y agotamiento del modelo organizativo*

La nueva legislatura se inauguró con una coalición tripartita entre los partidos nacionalistas (Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna y Euskadiko Ezkerra), bajo el papel dominante del primero, que ocupaba, la presidencia, la vicepresidencia y ocho de los catorce departamentos del Gobierno. Su duración fue, sin embargo, efímera, ya que apenas transcurridos seis meses desde su formación, el *lehendakari* cesó a los consejeros de Eusko Alkartasuna. Su lugar en el Gobierno fue ocupado por el Partido Socialista, lo que ha terminado por reproducir, tras su fusión con Euskadiko Ezkerra, la coalición vigente en la anterior legislatura.

En este periodo el comportamiento político de la coalición revela algunas diferen-

cias con respecto a la etapa anterior. Las circunstancias en las que el Partido Socialista se incorporó al Gobierno y el papel dominante en el mismo de su socio nacionalista han restado pulso político a la coalición; los nacionalistas han ejercido clara primacía, llegando a forzar el voto en el Consejo de Gobierno para resolver algunas de las discrepancias surgidas. A pesar de ello, el funcionamiento interno de la coalición ha discurrido según las prácticas establecidas en la anterior legislatura, con el recurso a órganos internos de enlace y negociación política.

En el plano de las estructuras gubernamentales y administrativas, el Gobierno ha repetido en esta legislatura los rasgos del anterior, acentuándose algunas de las notas ya detectadas de fragmentación e inflación de la estructura política. En un periodo caracterizado por la estabilidad competencial, el presupuesto del Gobierno Vasco ha llegado a alcanzar en 1994 la cifra de 631.712 millones, en la que destaca el crecimiento de las partidas que componen el consumo público y más concretamente de los gastos de personal (Departamento de Economía y Hacienda, 1994: 52).

Las relaciones entre el Gobierno y las diputaciones avanzan en la senda cooperativa iniciada en la anterior legislatura, lo que impide que observadores externos pongan de manifiesto el solapamiento entre ambas instituciones en determinadas áreas de actuación (ver, a este respecto, el estudio de Serrano y otros, 1993). En esta legislatura empieza a manifestarse con fuerza un problema pendiente, el engarce de los municipios en el marco institucional de la Comunidad Autónoma, espoleado por la reducción de las aportaciones financieras de las diputaciones a los presupuestos municipales.

Sin embargo, si algo ha caracterizado esta legislatura ha sido el cambio en las circunstancias económicas y la toma de conciencia sobre la necesidad de hacer efectiva una mayor racionalidad económica en la organización y funcionamiento del Gobierno vasco. Bajo la presión de los escenarios macroeconómicos, se ha ido imponiendo la convicción de que el actual modelo organizativo está agotado y hay que buscarle recambio. No es de extrañar, por tanto, que la reforma administrativa figurase entre los compromisos del acuerdo de coalición. También hay que recordar, sin embargo, que los «perfiles borrosos de la Administración vasca», a los que se refería Berriatura en 1983 (1102), todavía no se han aclarado totalmente. Permanecen vigentes la incertidumbre sobre el desarrollo estatutario, cuyas posibilidades están todavía lejos de haberse agotado; los desajustes en la articulación institucional interna, pendiente de ajustar no pocos flecos en la relación entre el Gobierno y las Diputaciones y del papel que se reconozca a los municipios; finalmente, hay que tener en cuenta los flancos que permanecen abiertos sobre el futuro de la organización territorial del Estado, cuya concreción puede alterar la planta y el funcionamiento de la Administración vasca.

Al terminar este recorrido histórico no puede concluirse que haya existido una verdadera oportunidad de configurar una Administración nueva y modélica en su estructuración y funcionamiento. Como destaca el propio Gobierno en su Plan de 47 medidas, «las circunstancias impusieron el pragmatismo político en la construcción administrativa, dejando en segundo plano el desarrollo racional de su organización» (CORAME, 1994: 15). En medio de la urgencia por consolidar las nuevas instituciones y de las dudas que presidían su organización y régimen jurídico, se impuso un desarrollo posibilista, fuertemente impregnado de las tensiones políticas por las que ha transcurrido.

III. Breve consideración de las patologías de la Administración vasca

A partir de la descripción efectuada anteriormente no es difícil adivinar aquellos aspectos de la Administración vasca sobre los que puede efectuarse un balance más crítico. Muchas de sus debilidades coinciden con las que se manifiestan en otras comunidades autónomas o, incluso, en la propia Administración del Estado y se derivan de adoptar una estructura burocrática departamentalizada, con una ordenación jerárquica en la que se superponen los niveles administrativos y los órganos horizontales tienden a imponerse a los sectoriales. Destacamos, a continuación, los efectos que se derivan de la aplicación de este modelo en el caso del Gobierno vasco.

1. *El peso del departamentalismo en la acción de Gobierno*

La tendencia al departamentalismo es una patología común a todas las administraciones públicas, atribuible a la fuerte identidad de sus estructuras sectoriales en las que residen las capacidades reales de actuación. Este fenómeno suele resultar más patente en gobiernos poco homogéneos, como los formados por coaliciones, cuyas fuerzas centrífugas resultan más difíciles de dominar por los mecanismos ordinarios de coordinación.

En el caso del Gobierno vasco, las inevitables tendencias disgregadoras de las coaliciones coinciden con un escaso desarrollo de los mecanismos encargados de compensarlas. Nos encontramos en presencia de un «gobierno de consejeros», más que de un «gobierno de partidos», donde las prioridades gubernamentales se forman en el seno de cada departamento, resultando muy costosa la fijación y puesta en práctica de estrategias globales. Esta situación, que resulta más llevadera en un contexto de expansión presupuestaria, puede tornarse muy difícil de superar en un entorno restrictivo, en el que la ordenación de las prioridades de gasto se hace más rigurosa.

A nuestro juicio, hay al menos cuatro razones que explican las dificultades para combatir el departamentalismo en el caso del Gobierno vasco:

— En primer lugar, las exigencias de la coalición han mitigado el papel de dirección y coordinación de la acción gubernamental que la Ley de Gobierno atribuye al *lehendakari* (sobre las competencias del *lehendakari* puede verse, Lucas Murillo de la Cueva, 1993). A esto se une el desajuste histórico (ya detectado por García Herrera 1983, en la primera legislatura) entre los poderes del *lehendakari* y sus órganos de apoyo, que, debilitados por su división entre dos departamentos y sobrecargados por las áreas sectoriales que le están adscritas, tampoco están en condiciones de suministrarle el soporte necesario para ejercer un liderazgo integrador.

— En segundo lugar, la coalición ha cambiado la naturaleza del Consejo de Gobierno, que de un órgano de deliberación y toma de decisiones pasa a convertirse en mero refrendatario de los acuerdos alcanzados en la negociación política precedente. Esto coincide en el caso vasco con la inexistencia de órganos técnicos preparatorios del Consejo y con la pérdida del carácter delegado de la Comisión Económica, al integrarse en ella todos los consejeros y celebrarse sus sesiones en unidad de acto con el propio Consejo de Gobierno.

— En tercer lugar, los departamentos horizontales, de cuyas funciones también depende la cohesión de la acción gubernamental en áreas comunes, como la gestión de

los recursos económicos y del personal, han ejercido su papel de forma reactiva, controlando minuciosamente las actividades y propuestas de los departamentos, pero sin ejercer una influencia estratégica en su elaboración. Las carencias en la planificación presupuestaria y de recursos humanos han permitido a los departamentos perseguir estrategias maximizadoras de su propio interés, en perjuicio de una visión más global y a largo plazo de las prioridades gubernamentales.

— En cuarto y último lugar, mitigar las tendencias centrífugas de toda coalición exige efectuar una gestión deliberadamente proactiva de la misma, más allá del marcate político permanente entre los socios. A pesar del progreso en la gestión de la coalición, todavía quedan lagunas por cubrir, considerando la experiencia de países más habituados a este sistema. Así por ejemplo, el acuerdo de gobierno no se elabora con la suficiente amplitud y precisión como para delimitar los contenidos de la acción gubernamental; tampoco hay una revisión periódica de sus contenidos y realizaciones, ni se concretan anualmente sus prioridades en un programa de actuación. Paralelamente, la no convocatoria de la comisión de seguimiento del pacto permite transmitir una imagen de normalidad, pero significa desaprovechar una estructura política que puede servir, no sólo para resolver conflictos, sino para evitar su aparición, profundizando en los acuerdos alcanzados.

2. *El sobredimensionamiento de la estructura política*

Se acusa reiteradamente a la Administración vasca de haber consentido una proliferación desmesurada de los altos cargos en comparación con otras comunidades autónomas (ver a este respecto, Jiménez Asensio, 1992). En efecto, si se comparan los puestos de designación política en las diferentes autonomías puede verse fácilmente que las cifras del Gobierno vasco (con alrededor de 300 puestos cubiertos por designación del Consejo de Gobierno), sobresalen claramente con respecto a otras autonomías, como Cataluña (con unos 150) o Galicia (alrededor de 80). Las diferencias resultarían más llamativas si se sumaran los cargos políticos de las diputaciones forales o si se comparasen con administraciones similares en otros países europeos (Alemania, Suiza o Bélgica).

Aun reconociendo la desproporción existente entre tales cifras, creo que sería erróneo concluir que la Administración vasca se caracteriza por una politización de sus estructuras muy superior a la de otras comunidades autónomas. Es innegable que las coaliciones han provocado un incremento en el número de cargos políticos por encima de lo previsible en un ejecutivo monocolor. Ahora bien, la mayor parte de esta desigualdad se explica por el hecho de que la Administración vasca no ha desarrollado, como otras administraciones, un nivel directivo de libre designación en la estructura funcionarial (subdirector y/o jefe de servicio), con el que ocupar los puestos de confianza. De hecho, los cometidos de estos puestos en otras administraciones vienen a coincidir con las atribuciones de los directores en el Gobierno vasco, que en su inmensa mayoría son funcionarios públicos.

Resulta por lo tanto desafortunado, efectuar una lectura del problema del exceso de altos cargos en clave exclusiva de clientelismo político. A nuestro juicio, lo que puede detectarse, más allá de las cifras, es una regulación inadecuada de las relaciones entre política y administración en la estructura organizativa. En el Gobierno vasco, como

en otras administraciones, el nivel político y el profesional aparecen mezclados y confundidos en las funciones que desempeñan los altos cargos, en detrimento del papel que debería asumir la estructura permanente de la Administración. La ausencia de una franja de directivos profesionales, responsables ante el poder político y con un espacio propio de actuación gerencial, eleva hacia arriba la resolución de los problemas, provocando la primacía de valores políticos en ámbitos de decisión que deberían estar sujetos a criterios de racionalidad económica o técnica.

Del mismo modo, el desarrollo administrativo ha forzado una evolución disfuncional de las figuras establecidas en la Ley de gobierno, el viceconsejero y los directores. En relación al primero, frente a su previsión en singular por la Ley de gobierno, los departamentos han ampliado su número, asignándoles sectores de actuación y llegando a establecer, en algún caso, una jerarquía interna entre dos niveles de viceconsejeros. Los directores, lejos de limitarse a estar al frente de unidades organizativas, se han convertido en un comodín de la estructura política, realizando, a menudo, funciones de mero apoyo y asesoramiento.

Esta situación ha generado dos problemas adicionales: en primer lugar, una cobertura inadecuada de las funciones de coordinación horizontal del departamento, atribuidas a un director de servicios o a un viceconsejero de coordinación, que se sitúa en competencia con el resto de los viceconsejeros; y, en segundo lugar, la superposición de funciones entre viceconsejeros y directores como consecuencia de su coincidencia en áreas funcionales especializadas.

3. *La estructura incompleta de la organización departamental*

La superestructura de cargos políticos antes descrita tiene una incidencia directa sobre el resto de la organización administrativa, que sufre las consecuencias de su excesiva diferenciación vertical y horizontal. Al margen de lo ya apuntado, se pueden señalar las siguientes disfunciones al analizar la configuración de los departamentos:

— En primer lugar, puede advertirse que numerosas unidades, organismos o empresas públicas ejercen funciones excesivamente reducidas en relación con el ámbito de los problemas que atienden. Esto obedece a una división del trabajo entre departamentos y en el seno de los propios departamentos, que responde más a la historia o a los compromisos políticos adquiridos, que al diseño de áreas funcionales homogéneas con auténtica capacidad de intervención. Una situación como la descrita eleva los costes de coordinación, aumenta el riesgo de duplicidades y actuaciones contradictorias y, sobre todo, hace muy difícil alcanzar la masa crítica necesaria para resolver los problemas con eficacia.

— En segundo lugar, aunque la Administración vasca ha renunciado a aplicar el esquema jerárquico de servicio, sección y negociado, no ha logrado implantar un sistema alternativo de agrupación de puestos y unidades, generándose unas estructuras atomizadas cuya única pauta organizativa es marcada por las descripciones de puestos de trabajo. Estas no se expresan en una nomenclatura claramente asociable a niveles de responsabilidad (unas veces el «jefe» está por encima del «responsable» y otras veces ocurre al revés), ni tampoco hacen referencia a los puestos que les están ordenados jerárquicamente para el desempeño de sus funciones, provocando la indefinición de las líneas de mando.

— En tercer lugar, el Gobierno vasco ha recurrido con asiduidad a la creación de entes institucionales, bien repitiendo el esquema de la Administración del Estado a la recepción de las transferencias, o bien para poner en marcha nuevos proyectos e iniciativas en el terreno de la promoción económica, la cultura o la intervención territorial. Así han surgido 2 entes públicos, 8 organismos autónomos y 69 sociedades públicas, sin criterios precisos que delimiten cuando es razonable su creación y la elección del tipo de organismo más adecuado al objeto fundacional. Además es patente el riesgo de duplicidad o incongruencia entre las funciones atribuidas a estos órganos y las que permanecen en la estructura ordinaria así como el escaso desarrollo formal de relaciones de supervisión y control entre los entes institucionales y el departamento matriz, a través de órganos de enlace y sistemas de planificación y control de gestión.

— Por último, hay que hacer una breve referencia a la Administración periférica, resultante de la estructura heredada con las transferencias y no traspasada a los Territorios Históricos. Al margen de la diversidad de sus funciones, su nota común es haber permanecido todos estos años prácticamente con la misma planta organizativa con la que fue transferida. Desde entonces, apenas se ha avanzado en su reestructuración, que admitiría la creación de unidades más integradas de atención a los ciudadanos, el desplazamiento de parte de sus medios a los centros donde se prestan directamente los servicios o la transferencia de algunas de sus funciones a diputaciones y ayuntamientos que podrían actuar como administración delegada del Gobierno vasco.

4. *Los efectos de una concepción burocrática del ejercicio y control de la responsabilidad*

La primera coalición supuso un reforzamiento de la tutela ejercida por los departamentos horizontales sobre los sectoriales a través de la extensión de sus funciones de autorización y control. Esta tendencia ha contribuido a exacerbar la concepción burocrática heredada de la Administración estatal en el ejercicio y control de la responsabilidad. Con ella se han impuesto unas prácticas y una cultura administrativa que priman el cumplimiento formal de las normas, frente a la obtención de resultados. Entre los síntomas a través de los que se manifiestan estos problemas pueden detectarse los siguientes:

— La centralización de funciones de autorización, control e incluso de mera tramitación en los órganos horizontales, con el consiguiente retraso en la gestión y el distanciamiento del poder de decisión de la unidad que presta directamente el servicio.

— La uniformidad y generalidad de las normas que regulan los procesos de gestión de recursos, cuya interpretación discrecional queda en manos de los órganos horizontales. La falta de desarrollo normativo en algunos procedimientos provoca, además, la inseguridad en los órganos línea, al tiempo que permite a los órganos horizontales ir delimitando los criterios en función de las circunstancias.

— Un diseño rudimentario de las funciones de control, volcadas en el control *a priori* de la regularidad formal y residenciadas físicamente en los órganos horizontales, que apenas hacen uso de la técnica de delegación. Se produce, además, una duplicación del proceso de verificación entre órganos del departamento y órganos horizontales, así como el ejercicio de controles redundantes sobre los mismos expedientes por parte de órganos centrales de los departamentos de Hacienda y Presidencia.

El modelo descrito repite las disfunciones tantas veces detectadas en las organizaciones burocráticas. No sólo resulta contradictorio en términos de eficacia y eficiencia, sino que en la dimensión organizativa del Gobierno vasco termina por convertirse en una amenaza para la regularidad formal que pretende proteger. Los departamentos pueden verse tentados a actuar en el margen o fuera de las normas, utilizando como coartada la necesidad de autorización del órgano horizontal, sabedores de su escasa capacidad de reacción ante las prácticas irregulares.

5. *El desarrollo insuficiente de las políticas de recursos humanos*

Las políticas de recursos humanos representan un sector históricamente mal atendido en la evolución del Gobierno vasco. Las insuficiencias, sin embargo, van mucho más lejos que a la clientelización partidista de la selección de funcionarios, que con haberse practicado en la Administración vasca, no lo ha sido en mayor medida que en otras comunidades autónomas. Las irregularidades en los procesos de selección son, de nuevo, un poderoso síntoma de la forma en la que se entienden las relaciones entre la política y administración y reflejan las debilidades de nuestro sistema de empleo público.

La Administración vasca vio aprobada en 1989 su Ley de función pública, que consiguió regularizar la situación de los miles de empleados públicos contratados hasta entonces. Pocas cosas positivas más pueden decirse de esta Ley, que acentúa en lugar de mitigar, la rigidez de las bases estatales. Su mayor defecto es carecer de un modelo estructural de organización y empleo público adaptado a las necesidades de la Administración vasca, mezclando el sistema de cuerpos con el de puestos y centralizando en exceso la gestión del empleo público (ver Jiménez Asensio, 1991).

Ahora bien, al margen de los déficits del modelo normativo, el Gobierno vasco ha hecho un uso muy limitado de las políticas de gestión de recursos humanos y, en particular, de aquellas de carácter cualitativo o de desarrollo, que son las que requieren un tratamiento más individualizado del personal, orientándose a incrementar su calidad y productividad. Nos referimos a políticas que, por su propia naturaleza, entran en conflicto con algunos aspectos del marco normativo y, especialmente, con la centralización de las funciones en materia de personal.

Entre otras carencias, hay que apuntar las relativas al diseño y planificación de carreras profesionales, que requieren una mayor flexibilidad en los mecanismos de provisión y remoción de puestos de trabajo; también se encuentran pendientes los sistemas de evaluación del desempeño y la introducción de sistemas de retribución variable ligados al rendimiento; y, por último, no podemos dejar de referirnos a la formación, que debe ponerse al servicio de las necesidades organizativas y dejan de ser una mera respuesta a intereses individuales.

IV. La reforma en la etapa de las ideas: de la estrategia de racionalización al Plan de las 47 medidas

Reformar supone cambiar, lo que depende de la interrelación de tres dimensiones que afectan a toda transformación organizativa (ver Echebarria, 1993). En primer lugar, hay que considerar el contexto, formado por los factores internos y externos que

favorecen o dificultan la introducción de cambios. En segundo lugar, se sitúa el contenido, es decir, los elementos de la organización (estructuras, procedimientos, personas, cultura) sobre los que se efectúa el cambio. Finalmente, ha de tenerse en cuenta el proceso, que expresa la secuencia de acontecimientos en la que los cambios se van preparando y ejecutando. La estrategia de cambio más adecuada es la que logra entrelazar las tres dimensiones citadas permitiendo que el cambio deseado tenga lugar.

A lo largo de este epígrafe vamos a considerar la forma en la que se ha venido manifestando la reforma administrativa en el Gobierno vasco durante la presente legislatura. Para ello, trataremos de considerar las tres dimensiones citadas, aunque con una cierta orientación a explicar el contenido de los cambios propuestos.

1. *Antecedentes sectoriales: en particular, la reforma sanitaria*

El último Gobierno vasco nació con la voluntad explícita de reformarse, recogida en el acuerdo de coalición. La presión ejercida desde diferentes sectores de opinión y la alteración del ciclo económico estaban empezando a vencer el desinterés de la clase política vasca por los problemas de su Administración pública. A pesar de ello, transcurre un cierto periodo de tiempo hasta que este cambio gradual de actitudes se traslade a un programa concreto de reformas administrativas.

A lo largo de estos años pueden contabilizarse, no obstante, diversas mejoras organizativas en algunas partes de la Administración vasca. Casi todos los departamentos nos ofrecen alguna muestra de lo que empieza a ser un clima que valora y promueve la racionalización y simplificación de procesos y estructuras y, sobre todo, una mejora en las relaciones con los usuarios de los servicios. Entre las iniciativas más destacables pueden citarse:

- La puesta en marcha de un plan de calidad de servicios en las empresas públicas y delegaciones dependientes del Departamento de Industria y Energía.
- La agrupación de unidades periféricas de diversos departamentos relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo en un organismo autónomo.
- La racionalización y mejora de procesos y organización administrativa en las funciones logísticas y de apoyo a la Policía Autónoma.
- El inicio de una serie de reformas en el sistema educativo, orientadas a potenciar la autonomía de gestión de los centros docentes e incentivar la involucración de los profesores en la gestión.

Sin embargo, ha sido la reforma del sistema sanitario la que ha obtenido un mayor impulso. A petición del Parlamento Vasco, el Departamento de Sanidad procedió a elaborar un Plan de salud, *Osasuna Zainduz* (Cuidando la salud), en el que se presentan las estrategias de cambio para la sanidad vasca (Departamento de Sanidad, 1993). Con el triple objetivo de mantener un sistema universal y solidario de protección, garantizar un trato de calidad a los usuarios y ofrecer a los profesionales un marco estimulante para su trabajo, *Osasuna Zainduz* apuesta por un nuevo modelo organizativo para la sanidad vasca, inspirado en las reformas realizadas en otros países. El nuevo modelo se estructura en tres niveles:

- Un Departamento de Sanidad que regula y planifica y financia los servicios sanitarios.
- Unas agencias de contratación en los tres territorios que reciben los recursos del Departamento y contratan la prestación de servicios con los diferentes centros (la mayoría públicos).
- Unos centros sanitarios, constituidos como empresas e integrados en el Servicio Vasco de Salud, que actúan como proveedores de los servicios y compiten limitadamente entre ellos para obtener los contratos de las agencias.

Para hacer realidad este nuevo modelo *Osasuna Zainduz*, establece seis estrategias básicas de cambio: calidad de servicios sanitarios, aproximación entre las culturas clínica y de gestión, adecuación de la oferta de servicios, establecimiento de mecanismos de contratación e implantación de nuevas técnicas de gestión.

Después de su discusión y aprobación por el Parlamento vasco el 23 de junio de 1993, *Osasuna Zainduz* ha comenzado a ponerse en marcha. Se ha recurrido a una metodología por proyectos, constituyendo 13 grupos de trabajo integrados por alrededor de 100 personas, encargados de ejecutar la primera fase de la reforma. Al término de la legislatura se prevé entre otras cosas, disponer de un proyecto de ley que recoja la nueva estructuración del sistema, haber celebrado los primeros contratos-programa con algunos centros, tener diseñado el sistema de acreditación de calidad de servicio y disponer de una nueva política de personal.

2. *La creación de la Comisión de Racionalización y Mejora y sus primeros trabajos*

El éxito de los anteriores cambios y, en particular, de la ambiciosa reforma de la sanidad se ve comprometido por la existencia de obstáculos estructurales que proceden del modelo organizativo global de la Administración vasca. Cada vez más consciente de la necesidad de revisar en profundidad sus estructuras, el Gobierno vasco dio el primer paso con la creación en 1992 de una Comisión de Racionalización y Mejora (CORAME), integrada por sus dos vicepresidentes y los consejeros de Presidencia y Economía y Hacienda, bajo la presidencia del vicepresidente 1.º para Asuntos Económicos. En presencia de un Gobierno de coalición, la Comisión debía representar a los dos socios (los dos vicepresidentes), incluyendo también a los titulares de los departamentos horizontales, que ejercen funciones clave para la implantación de cualquier reforma.

El progreso de la CORAME durante los primeros meses fue lento, como consecuencia de la dificultad que encontraron sus componentes en disponer de un método de trabajo que se adaptase, tanto a las características de la propia Comisión, como a su impreciso mandato fundacional. La reforma empezaba a sufrir uno de sus típicos contratiempos: la ausencia de un propietario político claro que asumiera el liderazgo en el conjunto del Gobierno, estableciendo un ritmo y un método de trabajo claros. Hay que recordar que para los miembros de la Comisión la reforma era una responsabilidad adicional, pero en todo caso secundaria, con respecto a sus restantes obligaciones.

El compromiso de presentar al Parlamento el resultado de sus trabajos proporcionó a la CORAME el objetivo claro y definido en el tiempo que necesitaba para ponerse

en marcha. Un reducido grupo de altos cargos se encargó de redactar el documento titulado «Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco» (un resumen del mismo se ha publicado en Gobierno Vasco, 1993). Se trató de un texto de orientación bastante general, que efectúa un amplio y documentado recorrido por la construcción de la Administración vasca, diagnosticando con acierto sus principales debilidades. En su última parte contiene una serie de objetivos y áreas de actuación, divididos en cuatro apartados, con la orientación funcional clásica de los planes de reforma (gestión presupuestaria, recursos humanos, sistemas de información y relaciones con los ciudadanos).

El documento, tras su discusión y aprobación por la CORAME y por el Consejo de Gobierno, fue presentado al Parlamento vasco en un pleno monográfico, celebrado el 10 de junio de 1993, en el que se aprobaron diez resoluciones, que asumían sus principales contenidos e instaban al Gobierno a profundizar en la concreción de sus propuestas. De este modo, el primer documento de la CORAME cumplía dos objetivos esenciales: mantener abierto el debate de la reforma en el seno del Gobierno y servir de puente para la elaboración de medidas más detalladas; quedaban sentadas las bases para confeccionar un plan más ambicioso, llamado a dar un nuevo paso en la legitimación política e ideológica de la reforma.

3. *«Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno vasco»: el Plan de las 47 medidas*

Durante el mes de septiembre de 1993, la CORAME acordaba iniciar los trabajos para la reforma de las estructuras gubernamentales y administrativas del Gobierno vasco. El razonamiento que subyace a esta decisión, tomada a un año de agotarse la legislatura, es doble: por una parte, sólo al comienzo de una legislatura pueden abordarse razonablemente los cambios necesarios en la estructura política del Gobierno, lo que requiere una preparación previa de las posibles alternativas compartida, al menos, por los socios del Gobierno saliente; por otra parte, sólo el anuncio de un cambio de esta naturaleza es capaz de sintonizar con las expectativas externas puestas en la reforma y crear un símbolo político creíble de la voluntad de cambio.

Con la finalidad de elaborar esta propuesta se procede a la creación de un grupo de trabajo en el que se integran altos cargos de los departamentos horizontales (Hacienda y Presidencia), de los departamentos sectoriales de mayor tamaño (Sanidad y Educación) y de la Secretaría de la Presidencia, con el apoyo de asesores externos. Se asegura que los dos socios del Gobierno estén suficientemente representados en el grupo de trabajo.

El grupo inicia sus trabajos con la voluntad de invertir en el diagnóstico, para lo que efectúa una amplia ronda de entrevistas en la que se incluye a todos los consejeros del Gobierno y prepara un amplio cuestionario que es distribuido a un colectivo de 300 cargos y altos funcionarios; con ello se pretende actuar sobre el clima interno y generar expectativas sobre los resultados del proceso. El grupo de trabajo entrega su borrador de medidas a finales del mes de mayo, que con ligeras modificaciones, es aprobado por la CORAME y el Consejo de Gobierno a finales del mes de junio.

El documento se divide en un prólogo, cuatro títulos y una consideración final. En el apartado tres se recogen las 47 medidas propuestas para renovar la organización del Gobierno, estructuradas en cuatro epígrafes:

A) *Reforzar la coordinación estratégica del Gobierno*

En este apartado se incluyen medidas orientadas a paliar las tendencias disgregadoras en el funcionamiento del Gobierno. Se propone reforzar el entorno del *lehendakari* mediante la creación de un Gabinete de asesoramiento estratégico, reducir el número de áreas sectoriales que se adscriben a la Presidencia, crear una Comisión Técnica preparatoria del Consejo de Gobierno y fortalecer los mecanismos de planificación horizontal.

B) *Simplificar las estructuras organizativas*

Como respuesta a las disfunciones detectadas en la organización de los departamentos se recomienda reducir su número actual, a lo que debería seguir la consolidación de sus unidades en áreas funcionales más homogéneas, la reforma de la administración periférica y la racionalización de la administración institucional.

C) *Disminuir el número de altos cargos y promover directivos públicos profesionales*

Para el redimensionamiento de la estructura política se apuesta por una delimitación estricta entre los niveles políticos y de gestión. La frontera de la política se sitúa en un nivel por debajo del consejero, en lugar de los dos actuales, desapareciendo los directores como cargo político; en su lugar, aparecerían directivos profesionales, sujetos a un régimen especial. Se propone crear una secretaría general en cada departamento, con el mismo rango de las direcciones generales, para asegurar la coordinación interna y externa.

D) *Adecuar los mecanismos para controlar el gasto y mejorar los resultados*

Este apartado incluye la mitad de las medidas que contiene el documento, orientadas a reforzar la gestión de los servicios por las unidades en línea y a rediseñar los sistemas de control: por un lado, se prevé la posibilidad de establecer acuerdos de gestión con las áreas ejecutivas y ensanchar los márgenes de gestión económica y de personal de los departamentos; por otro lado, se propone la descentralización y eliminación de algunos controles, así como la revisión del papel y la estructura de ciertos órganos horizontales.

Adicionalmente, el documento contiene una serie de recomendaciones para asegurar la ejecución de sus medidas y profundizar en la reforma, entre las que destaca el diseño de la Oficina para la Modernización Administrativa, cuya creación se proponía en el documento anterior. Tres alternativas se barajan para su estructuración, sin que el documento se decante por ninguna: la dependencia directa del *lehendakari* o de un vicepresidente, el nombramiento de un consejero sin cartera dedicado al proyecto de reforma y, finalmente, su dependencia de un consejero de Hacienda y Administración Pública, en el que se consolidarían funciones ahora divididas entre los departamentos de Hacienda y Presidencia.

Con este documento, el Gobierno vasco da un nuevo paso en el ciclo ideológico de la reforma, consistente en hacer perder fuerza a las viejas ideas y crear la visión de un modelo alternativo. A pesar de su carácter abstracto y todavía distante de una realidad administrativa que sigue empeñada en manifestarse de otro modo, no hay que despreciar el valor intrínseco de su aportación. De ella depende aprovechar las nuevas circunstancias económicas y sociales para crear la legitimidad política y organizativa imprescindible para la introducción gradual de las reformas.

V. Conclusiones

Si hay algo que llama la atención al comentarista sobre el estado de cosas en el que ha desembocado la Administración vasca, esto es, sin duda, la dinámica de las relaciones entre política y administración. A nuestro juicio, la evolución administrativa en el País Vasco ha quedado marcada por la primacía de la política en el desarrollo institucional, en detrimento de lógicas organizativas y económicas que ahora se echan de menos. La complejidad del espacio político vasco, su fragmentación y bipolaridad, han forzado una dinámica permanente de conflicto y negociación, casi siempre en clave de transacción entre partidos, a costa, muchas veces, de valores de racionalidad en la construcción administrativa.

Puede decirse, no obstante, que este ha sido el signo de los tiempos, no sólo en el País Vasco, sino en el conjunto del Estado, donde nuestra juventud democrática nos ha llevado a consumir política en exceso, hipotecando el funcionamiento de nuestras instituciones a un orden de valores dictado por el principio representativo. Ciertamente, la mayoría de los males que pueden destacarse de la Administración vasca se repiten, a veces en una escala superior, en otras comunidades autónomas y se explican, en buena parte, por carencias heredadas de la propia Administración del Estado, cuyo modelo institucional han adoptado.

Conste, sin embargo, que no debe confundirse nuestro enfoque con una equiparación fácil, muy al uso en algunos medios, entre primacía de la política e ineficacia administrativa. La política tiende a suplantar a la Administración cuando ésta no quiere o no está preparada para materializar los objetivos legítimos de los gobernantes. Aunque resulte paradójico, el protagonismo de la política ha compensado parcialmente en el caso del País Vasco el déficit de capacidades administrativas, en términos de iniciativa, receptividad o negociación con otras instancias, con resultados aparentemente más favorables que en otros Gobiernos autónomos, que carecen de la misma sensación de identidad y protagonismo político. La política debe ocupar un amplio espacio para asegurar la gobernabilidad de nuestras sociedades. Ahora bien, en modo alguno a costa de la profesionalidad y estabilidad de la Administración pública. La articulación entre política y administración, que el modelo burocrático reconduce a la dualidad entre el político que hace leyes y el funcionario que las aplica, debe enriquecerse con nuevas pautas de relación que asuman la complejidad de nuestros actuales sistemas administrativos.

La reforma de la política se convierte, de este modo, en un ingrediente imprescindible de la política de reforma, no sólo en el caso del Gobierno vasco, sino en todas las administraciones públicas. Tener presente la dimensión política de la reforma significa considerar, entre otras cosas, los procesos a través de los cuales se forman las decisiones gubernamentales, incorporando factores como el papel de los partidos y su relación con el Gobierno, la existencia y el funcionamiento de las coaliciones gubernamentales o legislativas y el papel de los agentes económicos, sociales y los medios de comunicación en la formación de las agendas; supone también incidir en las formas y contenidos que adopta el liderazgo político, tanto en el seno del Gobierno, como en su relación con la sociedad y en las expectativas que se derivan del mismo con respecto al funcionamiento del Gobierno y la Administración; pasa, igualmente, por examinar las claves de formación y vertebración de las élites políticas y administrativas, a efectos de encontrar el marco institucional más adecuado para encauzar su

doble, aunque diferenciada, responsabilidad. No hay política de reforma, ni en la lógica del conocimiento, ni en la lógica de la acción, sin una aproximación a la reforma de la política.

Esta es la enseñanza más importante que queremos derivar de la contemplación del caso del Gobierno vasco. No es posible una verdadera reforma institucional, sin que la política redefina su papel y su forma de relacionarse con la Administración. El camino emprendido por el Gobierno vasco durante esta legislatura abre una pequeña puerta en esta dirección. El tiempo nos dirá si la fuerza de las ideas y las nuevas circunstancias es capaz de superar la inercia de las pautas establecidas.

Bibliografía

- Alberdi, A. y otros (1990): «El sector público en la década de los ochenta», en *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas: País Vasco*. Madrid.
- Berriatua, J. (1983): «Estructura de la Administración vasca», en *Primeras Jornadas de Estudios del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, (1099-1168).
- Castells Arreche, J. M. (1983): «La función pública en Euskadi», en *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-Gazteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Departamento de Economía y Hacienda (1994): *Plan económico a medio plazo del sector Público Vasco 1994-1997*.
- Departamento de Hacienda y Finanzas (1990): *Las políticas de gasto público: 1981-1989*.
- Departamento de Sanidad (1993): *Osasuna Zanduz-Cuidando la salud. Estrategias de cambio para la Sanidad Vasca*.
- Echebarria, K. (1993): *La Administración en la era del management*. Borrador pendiente de publicación.
- Gallastegui, M. C. y Gallastegui, I. (1984): *Un análisis económico de la Ley de Territorios Históricos*. San Sebastián: Sociedad de Estudios Vascos.
- García Herrera, M. A. (1983): «La estructura del Gobierno Vasco» en *Primeras Jornadas de Estudios del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, (983-1098).
- Gobierno Vasco (1993): «Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Ekonomiaz*, Núm. 26, (198-227).
- Jiménez Asensio, R. (1990): «Administración y empleo público en la Comunidad Autónoma del País Vasco: un balance» en *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», en *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», en *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», en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Vol. III. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, (1295-1344).
- Serrano, J. y otros (1993): *El sector público vasco: costes y duplicaciones*. Bilbao: Círculo de Empresarios Vascos.

