

¿QUÉ ESTADO PARA LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DEL PRÓXIMO SIGLO?. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Eugenio BURRIEL ¹

I. Introducción

A lo largo de estos días hemos asistido a diversas ponencias y mesas redondas en las que se cuestionaba el papel de los modernos Estados ante las profundas transformaciones experimentadas por las sociedades occidentales en los últimos años.

Así, se han tratado, con carácter general, la crisis de los Estados y las experiencias habidas en los países de nuestro entorno dedicándonos en el día de hoy al análisis de cómo se han trasladado estos fenómenos al caso español y de las peculiaridades que reviste la situación actual de nuestro país.

Todas las sociedades fuertes están reflexionando y actuando en la transformación de su tejido público, tratando de identificar las nuevas y futuras misiones y funciones de los estados y modificando sus tradicionales burocracias según un modelo organizativo basado en la búsqueda de eficiencia y calidad, en un marco de reducción del gasto pero garantizando los principios de eficacia, seguridad, accesibilidad e iniciativa.

Creo que resulta interesante contextualizar la situación en que nos movemos, pues de lo contrario podríamos correr el riesgo de que tanto hablar de reforma y modernización

lleguemos a concebirlas como un fin, como algo necesario que se autojustifica, olvidándonos de su carácter, estrictamente instrumental. La meta a la que debemos llegar está muy clara, y no es otra que la adaptación de nuestro modelo de Administración al tipo de sociedad que nos toca vivir y a la cual debe servir la Administración.

De este modo, cada vez que hablamos de la necesidad de reformar los servicios públicos, debemos tener en cuenta que estamos hablando de la necesidad de acompasar el funcionamiento del aparato del Estado, entendido en sentido amplio, al nuevo contexto social en que debe desarrollar su actividad, y que, a lo largo de un proceso especialmente intenso durante los últimos diez años se ha visto profundamente modificado.

Aunque se trata de un debate común a las sociedades de nuestro entorno, en nuestro país adquiere singularidad en la medida en que coincide con otros debates y otros escenarios que hacen más complejo y más necesario el proceso de mejora de nuestra Administración Pública.

Sin ánimo de extenderme demasiado quiero poner de manifiesto algunos de los principales acontecimientos que, a mi juicio, permiten hablar de la existencia de estas notas características y singularidades que más han influido para conducirnos a la situación en que nos encontramos y que, por tanto, van a

¹Secretario de Estado para la Administración Pública.

condicionar los objetivos que pretendemos alcanzar con la reforma.

1.- En primer término, es un lugar común afirmar que en los últimos 20 años *se ha consolidado en España el modelo de Estado del Bienestar*.

El rasgo diferenciador de la implantación de este modelo de Estado en nuestro país es la extraordinaria brevedad con que se lleva a cabo.

Así, en el período 1972-92, el gasto público pasó de representar el 23% del PIB al 48%, equiparándose tanto en volumen como en la estructura de su distribución con el de otros países europeos.

En este período ha sido una característica esencial la extensión e intensificación de la acción pública en una serie de parcelas y sectores como la sanidad, pensiones, educación, acción social, infraestructuras, vivienda o seguridad, por citar solo algunos, que han supuesto un desplazamiento de los bienes públicos tradicionales (defensa, administración y servicios económicos), que se han visto relegados a un segundo plano por estos nuevos *bienes sociales*.

Este "salto adelante" de nuestro sector público, ha tenido, sin embargo, algunos efectos no deseados sobre los servicios públicos. Así, conseguida la cobertura inicial de muchos de ellos a través de su generalización, no se ha alcanzado toda la calidad deseada en los mismos, lo que ha provocado las críticas a este respecto.

La extraordinaria brevedad a que antes hacíamos referencia determina que nuestro país sufra problemas adicionales que lo hacen más vulnerable a la competencia internacional; así, el incremento de los costes sociales y

laborales en los últimos años no ha ido acompañado de un aumento paralelo de la productividad, y, por otra parte, la crisis fiscal se nos ha echado encima cuando todavía nos queda un largo camino para paliar algunas carencias históricas en materia de capital social y, sobre todo de infraestructuras.

Esto supone un escaso margen de maniobra para el ajuste, pues, si la reducción de gastos sociales podría llevarnos a niveles de calidad no tolerables, utilizar la inversión como partida de ajuste prolongaría nuestro atraso histórico en infraestructuras.

En el mismo sentido, la expansión del campo de actuación del Estado, ha producido una extraordinaria diversificación de las formas de intervención sobre la realidad social.

La realidad administrativa actual conjuga la actividad reguladora, la prestadora y la promotora. Del mismo modo existen servicios que operan dentro y fuera del mercado, unidades que se autofinancian o que obtienen beneficios y otras que son estructuralmente deficitarias, órganos que realizan actividades repetitivas en un entorno estable, y otros que se ven obligados a innovar en un entorno cambiante. Igualmente coexisten actividades consolidadas y permanentes con programas incipientes o estrictamente coyunturales, unidades autosuficientes y unidades que requieren para su actuación de complejas interacciones entre diferentes organismos, trabajos rutinarios o con bajos niveles de especialización junto a sofisticadas exigencias de la más alta cualificación profesional.

La diversificación de actuaciones se ha debido sustentar en una estructura de prestación de servicios excesivamente rígida y que no ha evolucionado en paralelo al cambio progresivo en las misiones del Estado.

En un primer momento, estas deficiencias se notaron menos mientras fue posible acudir a políticas incrementalistas: mayor aporte de recursos económicos y mayor reclutamiento de recursos humanos. Esto explica el fuerte crecimiento del empleo público, que prácticamente se duplica entre 1975 y 1992.

En concreto, en el período 1982-1994 el personal al servicio de las Administraciones Públicas ha crecido en torno al 47 %, concentrándose sobre todo en el personal ocupado en los servicios públicos de carácter prestador. Así, en el ámbito de la Administración General del Estado el 83 % del nuevo empleo que se ha creado ha correspondido a educación y sanidad.

Pero en la actualidad, junto al convencimiento de haber alcanzado el techo de presión fiscal y el consenso existente acerca de la no existencia de márgenes para incrementos neutrales, que no repercutan negativamente en el crecimiento y en la competitividad, también hay unanimidad respecto de la necesidad de reducir el déficit público, uno de los objetivos esenciales del Gobierno, y una exigencia a corto plazo para la convergencia europea.

Por tanto, la situación no es la de la mera culminación de un período de crecimiento incremental que ha tocado techo, sino, más bien, el inicio de una fase de ajuste económico que va a prolongarse en el tiempo, lo que plantea la necesidad de cuestionarse aspectos importantes del funcionamiento de nuestras administraciones.

Este proceso, repetido en los países homólogos de España conduce a introducir necesarias reformas en la gestión de los servicios públicos que, a través de una mayor flexibilización de su actividad, permita compaginar la eficiencia en la utilización de los recursos con mayores índices de calidad

en las prestaciones.

2.- La segunda de las notas diferenciales de la situación española y que condiciona lo que debe ser la reforma, es el proceso de descentralización política del Estado iniciado con la Constitución de 1978.

Como es sabido, a través de este proceso se han transferido importantes bloques competenciales a las Comunidades Autónomas y un gran volumen de recursos, lo que las ha convertido en los principales gestores de un buen número de servicios públicos.

Así, el peso del Estado central en el conjunto del gasto público ha disminuido entre 1982 y 1994 del 84 % al 65 %, mientras que las Comunidades Autónomas superan el 22 % y las administraciones locales el 12 %.

Del mismo modo, y de forma paralela, las Corporaciones locales han asumido también la prestación de numerosos servicios, especialmente en el medio urbano, lo que ha provocado un crecimiento del peso político, presupuestario y gestor de las administraciones territoriales en detrimento de la Administración del Estado.

Así, entre 1982 y 1994 el volumen de empleo en la Administración General del Estado se reduce en 253.527 efectivos, en tanto que las Comunidades Autónomas crean en ese mismo período más de 600.000 empleos.

En 1982 la Administración Central contaba con el 85 % del empleo público, las Comunidades Autónomas no llegaba al 4 % y las Entidades Locales sumaban un 12 %. Por contra, a finales de 1994 la Administración General del Estado contaba sólo con el 48 % del empleo público, las Comunidades Autónomas suman un 32 % y casi un 20 % los entes locales.

En el momento actual, en el que nos encontramos muy cerca de la conclusión del proceso de transferencias, las previsiones apuntan a un escenario en que las Comunidades Autónomas serían, con mucho, el principal empleador público del país con más del 45 % de los empleos, en tanto que la Administración General del Estado supondrá una cifra inferior al 30 %.

Por tanto, desde la Administración del Estado debemos ser conscientes del cambio de nuestro rol, dejando el protagonismo en la gestión de los servicios públicos a quien debe tenerlo, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, y reorientando nuestra organización a las nuevas funciones que nos toca desempeñar, sin que existan solapamientos ni duplicidades.

3.- Finalmente, el tercero de los aspectos que diferencian nuestra posición de la del resto de los países de nuestro entorno *es el rapidísimo proceso de apertura a la sociedad internacional* después de un largo período de aislamiento.

La integración en la Unión Europea representa la superación de décadas de aislamiento económico y político que apartaron a nuestro país de las posibilidades de desarrollarse económicamente y de alcanzar protagonismo en la sociedad internacional.

Sin embargo, la plena integración en las Comunidades Europeas conlleva notables exigencias desde el punto de vista político y económico que se acentúan con el objetivo de puesta en marcha de un mercado interior europeo y de alcanzar la plena unión económica y monetaria antes de fin de siglo.

España asumió el desafío de la integración recién salida de una fuerte crisis económica y en medio del proceso de descentralización

política hacia las Comunidades Autónomas, lo que introducía mayor complejidad en el proceso de coordinación institucional interna para la elaboración y puesta en práctica de las políticas europeas.

De este modo, y pese a que parte de los poderes del Estado se transferían, surgían nuevas tareas del Estado, esencialmente, de coordinación y planificación general que exigían cambios en el panorama administrativo y presupuestario.

Así, la nueva etapa abierta tras la firma del tratado de Maastricht, plantea nuevas exigencias para los estados miembros, que para España se concretan, esencialmente, en el cumplimiento de los criterios de convergencia el 1 de enero de 1997, lo que determina la necesidad de adoptar grandes reformas en la gestión de los recursos públicos que, al margen de medidas puntuales, implican la modernización de la gestión del gasto, imponiendo la necesaria disciplina en los procesos de elaboración y gestión presupuestaria, que permitan alcanzar dichos objetivos de convergencia.

Además compartimos el compromiso con el resto de países de la Unión de defender un modelo de desarrollo que combina el crecimiento económico con el progreso social. Construir también la dimensión social europea. en el actual contexto de globalización de la economía, es un reto para las administraciones europeas: mantener un alto nivel de prestaciones, defender la cohesión social y la solidaridad interterritorial y promover el desarrollo económico en condiciones de competitividad.

En este contexto, una de las misiones esenciales del Estado consiste en reforzar la representación de España tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo. En

concreto, en el ámbito europeo la posición de nuestro país tendrá más posibilidades de ser aceptada en la medida en que se encuentre mejor preparada, explicada y defendida, lo que, a su vez, dependerá de la coherencia de la posición en el interior de nuestro país.

De este modo, es necesario poner a punto los mecanismos de coordinación interna tanto dentro de la Administración del Estado como con las diferentes administraciones, de modo que la información circule de manera fluida y las posiciones españolas reflejen una estrategia compartida por todas las Administraciones Públicas.

Todas estas cuestiones nos hacen creer en la necesidad de una reforma en profundidad que permita dar solución a los problemas y necesidades que tenemos planteados.

II. Las "nuevas" misiones del Estado en España

Ahora bien, este proceso de reforma del Estado y de corrección de sus disfuncionalidades históricas debe partir de una previa reflexión sobre las *misiones esenciales* que el Estado debe cumplir en cada país. Debemos plantearnos cuál es el "Estado necesario", el que requiere la sociedad española de finales de siglo. No se trata de una cuestión de tamaño, sino de la definición del "rol" del Estado frente a los problemas económicos y sociales, el sistema de relaciones con la sociedad, la vertebración territorial del poder y su capacidad de gestión efectiva para cumplir el papel que se le atribuya.

En este seminario se ha abordado durante los días previos una reflexión sobre el papel que debe desempeñar el Estado, planteándose distintas misiones según las circunstancias de cada país, y no quisiera dejar pasar la ocasión de esbozar a grandes rasgos las responsabilidades que, a mi juicio, debe ejercer el Estado español en los próximos años:

1.- Un Estado que promueva la competitividad en un marco de equidad y cohesión social.

En primer lugar, y debido a los problemas que acusa actualmente el Estado del Bienestar, es preciso proceder a su revisión, pero no para desmantelarlo como pretenden las fuerzas conservadoras, sino para, preservando sus objetivos centrales de progreso social y económico, que continúan plenamente vigentes, adaptarlo a las nuevas circunstancias socio-económicas.

La refundación del Estado del Bienestar es el gran empeño de la socialdemocracia en este final de siglo, reconstruyendo el concepto de progreso y recuperando su atractivo. Esta refundación sólo puede realizarse desde la confianza en la competitividad del Estado del Bienestar. Éste contribuye directamente a potenciar la productividad y la excelencia mediante su dedicación a la formación de capital humano, su garantía de la cohesión social y económica y su compromiso con una seguridad mínima que ofrezca la confianza necesaria para pensar en el futuro.

En el caso español esta refundación, habida cuenta de las ya citadas peculiaridades del mismo, debería discurrir sobre los siguientes ejes:

En primer lugar, evitar la burocratización excesiva y la ineficiencia de los mecanismos de provisión de servicios públicos.

En segundo lugar, debe compaginar el incremento de la eficacia redistributiva y la evolución de las necesidades sociales, diferenciando las prestaciones y concediendo, como ya se está haciendo, un margen mayor de libertad de elección en temas como sanidad, educación, etc.

En tercer lugar, resulta aconsejable reforzar los efectos redistributivos de la imposición y combatir el fraude fiscal que en España alcanza un nivel elevado dentro de contexto europeo.

Finalmente, habrá que perfeccionar el proceso de asignación de los recursos públicos, de manera que seamos capaces de efectuar una revisión periódica de sus prioridades y ámbitos de actuación, utilizando unos criterios de evaluación claros y depurados que permitan establecer el umbral de la política de igualdad.

2- Un Estado garante de la convivencia y solidaridad entre los pueblos de España

En segundo lugar, el Estado debe erigirse en garante de la solidaridad y de la convivencia entre los pueblos de España.

La creación de las Comunidades Autónomas ha sido un factor clave en la consolidación democrática del Estado español, y ahora que nos acercamos al fin del proceso, es evidente que los nuevos poderes territoriales han permitido la liberación de una energía política reprimida históricamente otorgándole un marco constitucional para su circulación y distribución, y posibilitando asimismo el acercamiento de los poderes públicos a los problemas y necesidades regionales.

A este respecto, el Estado debe jugar un papel esencial en la articulación de las autonomías a través de una visión compartida de España que garantice la convivencia y la solidaridad. Esto supone hacer atractiva la idea de España asumiendo la formulación de un proyecto en común en el que se reconozcan todos los españoles.

Desde esta perspectiva somos conscientes de que este proyecto común solo podrá salir adelante no ya sin limitar, sino estimulando la iniciativa y, consiguientemente, la responsabilidad de los poderes autonómicos y locales, rompiendo el círculo vicioso de la desconfianza y el victimismo, asumiendo con claridad y con un espíritu de tolerancia la diversidad inherente a la descentralización y abandonando prejuicios de uniformidad incompatibles con el hecho político de las autonomías.

Superada la fase inicial de asentamiento y culminado el proceso de asunción competencial, la legitimación de los poderes

autonómicos pasa por satisfacer eficazmente las demandas sociales y para ello resulta necesario racionalizar y adaptar nuestra Administración al marco político del Estado de las Autonomías.

Además, también las Comunidades Autónomas, que han reproducido en pequeña escala algunas patologías burocráticas de la Administración del Estado, deberían plantearse la descentralización de cometidos en favor de las Administraciones locales, en aplicación del principio de subsidiariedad, que defiende la ubicación de competencias allí donde coinciden las capacidades adecuadas y la mayor cercanía a los ciudadanos. Esto sería especialmente importante en las grandes ciudades.

También, además de la ya inaplazable adaptación de la Administración del Estado a la realidad del Estado Autonómico, deberá hacerse un esfuerzo, en beneficio de la construcción del interés general, para buscar la convergencia de las administraciones descentralizadas, identificadas muchas veces con intereses particulares.

Por lo demás, el Estado Autonómico tiene que conseguir un mayor equilibrio entre la descentralización del gasto público y la del ingreso, potenciando los que son propios de las Comunidades Autónomas y reduciendo el peso de la transferencia de los recursos estatales.

3.- Un Estado comprometido con la Unión Europea y la apertura al resto del mundo

La tercera de las misiones que, a mi juicio debe desempeñar el Estado español de fin de siglo, se caracteriza por un fuerte compromiso con la Unión Europea y la apertura al exterior.

Esta apertura ha permitido a nuestro país el mayor salto en niveles de desarrollo y prosperidad de su reciente historia; por ello, España debe perseverar la estrategia de abrirse a la concurrencia internacional sin caer, de nuevo, en el ensimismamiento, causa directa del retraso histórico de nuestra economía y sociedad.

La internacionalización creciente multiplica, como ya he señalado, los problemas comunes y pone en evidencia la incapacidad de los Estados para absorberlos por separado. Solo la Unión Europea nos proporciona la certidumbre y la estabilidad necesarias para enfrentarnos a estas cuestiones. Sin el paraguas europeo, España estaría a merced del viento que soplen los mercados internacionales. Por ello, profundizar en nuestra relación con la Unión Europea y, en su seno, en la apertura al resto del mundo, es la opción más segura para alcanzar el nivel de bienestar de los países más avanzados. En la apertura al exterior y, en particular, a una economía globalizada, los países, también el nuestro, se están jugando su futuro.

Todo ello requiere un gran esfuerzo para explicar en nuestro ámbito nacional lo que representa Europa, de modo que los sacrificios exigidos por los ajustes competitivos para alcanzar la unión económica y monetaria, no provoquen un sentimiento de rechazo a la idea de Europa.

Paralelamente, una de las misiones esenciales del Estado en el actual contexto internacional consiste en reforzar la representación de España tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo.

Como consecuencia de todo ello el Estado debe:

- ▶ Hacer efectiva la disciplina fiscal para

lograr el cumplimiento de los criterios de convergencia económica en la Unión Europea.

- ▶ Poner a punto los mecanismos de coordinación interna, tanto en el seno de la Administración del Estado, como entre las diversas administraciones, de modo que las posiciones españolas reflejen una estrategia europea lo más compartida posible.
- ▶ Repensar la organización de la acción exterior del Estado, rebasada sin duda en sus funciones y estructuras tradicionales.

4.- Una diferente relación entre el Estado y la sociedad

En cuarto lugar, hay que modificar la relación entre el Estado y la sociedad. Desde el momento en que toda la actividad de las Administraciones Públicas está orientada a la sociedad, existe un sentido finalista en la acción pública que obliga a la Administración a dirigirse hacia los ciudadanos, objeto de su actividad, y a evaluar y verificar los resultados de su acción. Por ello, la actividad de la Administración Pública debe de conducirse bajo dos criterios: la accesibilidad y la iniciativa pública.

La accesibilidad se traduce en que el contacto entre los ciudadanos y la administración sea sencillo y directo existiendo mecanismos que lo hagan atractivo y fluido. La accesibilidad supone también que la administración se haga presente en el territorio y que adopte métodos y formas que guarden relación con el ciudadano al que se dirigen sus iniciativas.

Por su parte, la iniciativa implica una actitud vigilante para anticipar las respuestas a las demandas y supone también una actitud de

control sobre los efectos y los resultados, que permita a los poderes públicos corregir las desviaciones que se produzcan sobre los objetivos perseguidos.

La forma y la intensidad con que se adopten estos dos criterios, condicionarán la capacidad de las administraciones para comunicarse con los ciudadanos, determinando así un modelo de relaciones democrático o, por el contrario, de subordinación.

5.- Un Estado construido sobre la responsabilidad y la transparencia de la vida pública

Finalmente, y para no extenderme más, el modelo de Estado que pretendemos debe profundizar en la transparencia de la vida pública y en la responsabilidad.

En un estado de derecho, como el que consagra la Constitución de 1978, el comportamiento de los poderes públicos no sólo se legitiman por lo que hacen, sino también por cómo lo hacen y, así, la sociedad valora a las instituciones no sólo por la prestación de bienes y servicios públicos, sino también por el camino elegido para desempeñar sus funciones.

De ahí la importancia de superar las deficiencias en la organización y funcionamiento del Estado y adoptar cuantas medidas permitan acabar con las llamadas "zonas grises" (aquellas en las que se combinan las oportunidades para el enriquecimiento privado y la debilidad en la protección del interés público), que tan perjudiciales son para dotar de credibilidad a la actuación administrativa.

Para ello, es necesario abordar de manera definitiva la distinción entre las responsabilidades políticas y las meramente

administrativas, devolviendo a cada uno de estos órdenes las competencias que le son propias y asignando, en consecuencia, los mecanismos de control y de toma de decisiones apropiados para cada uno de ellos.

En el mismo sentido es necesario acometer una renovación del ordenamiento administrativo, adaptando sus procedimientos y técnicas a la realidad heterogénea y dinámica a la que se enfrentan las Administraciones Públicas. Las actuales normas organizativas no se ajustan a las necesidades actuales y se producen fenómenos rechazables de huida del derecho público, e, incluso, de huida de la propia organización administrativa, como es el fenómeno de los Entes Públicos, por la uniformidad y rigidez de las normas administrativas.

Es necesario reconducir la utilización instrumental que se hace de las formas privadas para gestionar servicios públicos enmarcándose en unas reglas estrictas de transparencia y responsabilidad. Bajo el pretexto de las rigideces del Derecho público y argumentando una mayor eficacia y eficiencia se han creado con demasiada frecuencia organismos, entes y sociedades instrumentales, sin asegurar ni el marco preciso de responsabilidad, ni la debida transparencia de sus operaciones.

Finalmente, es preciso rediseñar los sistemas de control interno y externo sobre la actividad pública adecuándolos a su actual tamaño y diversidad, haciendo compatibles el control de legalidad y el principio de eficacia, además de reforzar el control de gestión para verificar los resultados económicos de manera independiente, sin olvidar el papel reservado al Parlamento y al Tribunal de Cuentas.

