

**GRUPO DE TRABAJO FIDE:**  
**“LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS:**  
**RETOS PARA LAS PRÓXIMAS DÉCADAS”**

---

En la actualidad el peso del Sector Público no sólo no ha disminuido, sino que se ha ensanchado respecto a décadas anteriores, pasando de un 30% en 1980 a un 41% del PIB actualmente. Al margen de su importancia cuantitativa, la adecuada gobernanza de sus instituciones (un “better government”) es clave para la reputación global del país y para cómo se percibe tanto por sus propios ciudadanos como desde el exterior.

La actual Administración española difiere significativamente de la del siglo pasado, y algunos de los servicios públicos que se prestan a través de ella se encuentran entre los más avanzados del mundo. Ejemplo de ello son la Administración Sanitaria, con una calidad hospitalaria muy por encima de la media europea, o los servicios de policía. En un ámbito distinto, la Agencia Tributaria, con un elevadísimo componente tecnológico y un avanzado tratamiento masivo de la información.

Según el *Barómetro de Satisfacción de los Servicios Públicos* el suministro del agua se sitúa en este momento como la prestación mejor valorada (un 75% de aceptación frente a un 57% de media). Por Comunidades, País Vasco (76% de satisfacción) y Navarra (68%) se sitúan por encima de la media española, mientras que Baleares se coloca como la Comunidad con peor porcentaje (46%), seguida de Aragón y Valencia (50%) y Andalucía (53%).

El consabido *vuelva usted mañana* parece por tanto estar desapareciendo, tanto por la mejora de la citada calidad de los servicios, como porque muchas de las anteriores actividades de telecomunicaciones, transporte, energía, luz, agua, etc., que se prestaban directamente por el sector público se ejercen ahora a través de grandes empresas privadas a las que, curiosamente, se achacan las mismas o incluso mayores ineficiencias y quejas que las que hasta hace poco se predicaban del sector funcional.

Sin embargo, las estructuras de la administración deben ser aún más ágiles, y es difícil negar que gran parte de los procedimientos administrativos no han evolucionado al mismo ritmo que los de la sociedad española y son, de hecho, muy similares a los de los años 90: dejando al margen el uso de los ordenadores,

Un funcionario de 1980 no tendría demasiados problemas en adaptarse a los usos y procedimientos de 2019. En ello influyen tanto la falta de adecuados incentivos de mejora, como los denominados “rent-seekers” (capturadores de rentas): partidos políticos, grupos funcionariales, sindicatos, proveedores, etc. en ocasiones más interesados en su propio beneficio a corto plazo que en el del conjunto de la ciudadanía.

La Administración no es una estructura independiente de la sociedad a la que sirve, sino que está fuertemente condicionada por el contexto socioeconómico, tecnológico o político. Para observar y *adelantarse* a la evolución de todos estos aspectos es necesario un liderazgo político, pero también un liderazgo a más largo plazo dentro de la propia Administración. Buscamos Administraciones y funcionarios líderes, con alta autoexigencia y que se adelanten a los problemas, que contribuyan a las iniciativas de los ciudadanos, y que den soluciones a problemas globales ajenos a ellos. Y, al mismo tiempo, que respeten el individualismo y favorezcan la competitividad de la sociedad, clave de cualquier mejora social.

Para ello deben fomentarse mecanismos colaborativos que faciliten que la Administración se acerque al ciudadano, especialmente en el caso español donde un nuevo modelo de relación debe ser el camino para volver a “recuperar” a la ciudadanía: es necesario mejorar aún más la calidad de los servicios públicos, e introducir mecanismos de participación que les permitan verse reflejados.

El concepto de “Open Government” es usado por la OCDE y avanza precisamente en esta línea, tratando de alinear tres factores clave: la *transparencia* en la gestión de los recursos públicos (concepto que va mucho más allá de una simple web y que se centra en el diálogo e interacción con los ciudadanos); la *accesibilidad* de los servicios para cualquier persona y en cualquier lugar, y una adecuada *capacidad de respuesta* a las nuevas ideas y demandas que surjan en la sociedad.

---

Los retos a los que se enfrentará la Administración del futuro y que condicionarán los servicios a prestar son muchos y complejos, pero podemos tratar de agruparlos en los siguientes: Retos demográficos y de envejecimiento; Retos tecnológicos; Retos migratorios; Retos de movilidad y conectividad entre territorios; Retos ambientales; y Retos de sostenibilidad presupuestaria.

Por lo que respecta a los primeros (**retos demográficos**), según el proyecto *Population.io* la esperanza de vida de un varón nacido en España en el año 1970 es de 84,8 años (79,7 años en el resto del mundo). Sin embargo, según el mismo portal la edad media que alcanzará un español nacido en julio de 2019 será de 89,5 años si es varón, y 95,3 años si es mujer. De acuerdo con la OMS actualmente España es el tercer país más longevo del mundo, por detrás únicamente de Suiza y Japón, y puede llegar a convertirse en el primero en el año 2040.

Desde un punto de vista macroeconómico, en las próximas décadas las mayores tasas de crecimiento se registrarán en el grupo de mayores de 64 años, que se duplicará, y pasará a representar el 32% de la población de nuestro país. Esto significa que, si la edad máxima de trabajar no se modifica, por cada 10 personas en edad de trabajar habrá nueve que sean o menores de 16 o mayores de 64 años.

Al margen de los diversos efectos de la alteración de la pirámide de edad, existen otros factores como el de la soledad de las personas mayores (con distintas consecuencias a su vez entre hombres y mujeres) que deberán abordarse aún con mayor intensidad en los próximos años. Vigilar la atención integral de las personas que envejecen, tanto en sus aspectos físicos como en sus aspectos emocionales y cognitivos, es una tarea esencial no solo de las administraciones más directamente implicadas, sino en general de una sociedad que tenga en cuenta los valores y la ética de sus actuaciones. Para ello la elaboración de mapas y planes específicos de lucha contra la soledad -no deseada- puede ser una forma adecuada de concienciar sobre la importancia de este problema

Si los retos demográficos, y su efecto sobre las pensiones y las prestaciones sociales son y serán básicos en la economía, los **retos tecnológicos** en el ámbito de la administración son igualmente prioritarios. Los funcionarios que se incorporen a lo largo de la década de 2020 prestarán sus servicios hasta el año 2070, y serán jóvenes acostumbrados a la inmediatez y formas de relacionarse de las redes sociales. Para aprovechar este potencial de cambio, las formas de acceso a la Administración de estos nativos digitales deberán experimentar una revolución y evolucionar para ser capaces de atraer este talento, que a su vez será clave para modificar sus propios hábitos de conducta. Será también deseable una mayor movilidad entre los empleados públicos y privados, que facilite que se compartan las distintas perspectivas, y que se produzca una más rápida adaptación a los nuevos perfiles que se necesiten en cada momento.

Aunque el grado de madurez actual de los servicios IT estatales y municipales e incluso entre provincias es muy heterogéneo, con carácter general se puede afirmar que la respuesta pasará por la elaboración por parte de los Gobiernos de una “Estrategia Digital” que permita modificar la forma de relacionarse con los ciudadanos y, al mismo tiempo, disminuya costes y aplique patrones de búsqueda de corrupción e ineficiencias. Es lo que de manera muy gráfica, William Eggers del

*Center for Government Insights* expresa diciendo que los Gobiernos deben “operar como *Ámazon*”, pudiendo citar como ejemplo de adaptación al cambio el Departamento de Trabajo y Pensiones del Reino Unido, o el *Government Digital Service* (GDS) también inglés, que ha automatizado muchos procesos en la administración pública que anteriormente se hacían de manera manual, y cuyo modelo de éxito se ha exportado ya a Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

Al margen de las numerosas ventajas, uno de los inconvenientes que puede generar esa *administración digital* (ya habremos trascendido del adjetivo “electrónica”), será un mayor individualismo e incluso aislacionismo en los ciudadanos. En el futuro esta tendencia se verá posiblemente incrementada y la Administración deberá velar porque, por ejemplo, la asistencia sanitaria “a distancia” (desde hace tiempo las compañías sanitarias ya potencian que las consultas con los médicos de cabecera se hagan a través de Skype) no suponga en una merma de la calidad asistencial y una desatención de los ciudadanos.

Íntimamente relacionado con los avances tecnológicos, se encuentra el papel que los actores públicos deben ejercer como impulsor en proyectos de **Innovación e IA**, de manera coordinada con los objetivos perseguidos por la UE en materia de I+D+i, y a través del diseño de un marco regulatorio, jurídico y fiscal adecuado y estable para el desarrollo de start-ups y el fomento de trasvase de conocimientos entre Universidad, Empresa y Administración.

Por lo que respecta a la **conectividad y movilidad entre territorios** y la importancia de las ciudades, actualmente el 56% de la población mundial vive en zonas urbanas y la previsión es que en el año 2050 ese porcentaje se eleve hasta el 66%. En España en el año 2030 casi la mitad de la población española vivirá en las 15 ciudades de mayor tamaño, cuando ese porcentaje en 1950 rondaba el 15%. La globalización seguirá afectando especialmente al área metropolitana de Madrid (6,7 millones en 2030) y al área metropolitana de Barcelona (5,7 millones). Aunque con magnitudes inferiores, en iguales proporciones se situará el crecimiento de Alicante, Palma de Mallorca, Zaragoza, Las Palmas de Gran Canaria, Valladolid, Murcia, Málaga, Córdoba, Sevilla, Valencia y Bilbao.

Sin olvidar los efectos económicos, sociológicos y ambientales que supone la despoblación de muchos pueblos de España, los datos anteriores implican que la gobernanza y administración de estas grandes áreas metropolitanas afectará de manera aún más directa a los ciudadanos, ya que son estas grandes urbes las que les facilitarán los servicios de su día a día convirtiéndose en sus *instituciones de referencia*. De esta forma, quedará reservado a las administraciones centrales (o, en gran medida, supranacionales) otro tipo de servicios más generales como la regulación y arbitraje de los servicios financieros, la defensa exterior o interior, o

las infraestructuras. Es lo que se ha llamado el empoderamiento de las ciudades o, de manera aún más gráfica, el “gobierno de los alcaldes”.

Relacionado con esto, y aunque por determinados sectores en los últimos años parece observarse un intento de remunicipalización de servicios públicos (dependencia, sanitarios y otros), es previsible que la gestión indirecta a través de medios de colaboración público-privada se siga progresivamente imponiendo en aquellos casos donde sean contrastables las mejoras de gestión. Esto supone que una de las tareas más importantes de las administraciones de los próximos años consistirá en una adecuada *gobernanza del modelo* a través de una estricta y posiblemente mayor regulación (por ejemplo, a través de Agencias especializadas que se podrían financiar directamente por los usuarios beneficiados por sus servicios) así como una supervisión de cómo y con qué calidad se prestan esos servicios, vigilando entre otros aspectos que el precio que se cobre por los concesionarios incluya únicamente márgenes *razonables* de beneficio.

Por su parte, el catálogo de servicios que la Administración prestará o regulará seguirá siendo previsiblemente amplio: infraestructuras y transporte, sanidad y servicios asistenciales, seguridad nacional y municipal, agua, redes de comunicaciones y de acceso a internet, educación, vivienda, protección social, y servicios financieros. Cada uno de ellos tiene sus propias características y sus propios retos, y el peso que en el futuro tendrán respecto al momento actual hará cambiar su orden de prioridad.

En cuanto a la conectividad de esas grandes urbes, después del importante esfuerzo inversor de las últimas décadas, la red de transporte española se prevé que esté completa en los próximos años y aunque seguirán necesitándose mayores recursos para su mantenimiento y mejora (es el caso de las cercanías de las ciudades), se deberá buscar liberar recursos económicos para dirigirlos hacia otras políticas públicas que se consideren prioritarias.

Los **retos migratorios** serán también clave. Tras los años de la crisis, con un saldo negativo de población inmigrante desde 2008 a 2014 de -115.000 personas al año, para los próximos años el INE estima un saldo positivo de 250.000 inmigrantes netos al año. El mestizaje es ya una realidad en nuestro país, con un 9,5% de población extranjera (4,4 millones de personas) y un 14% de población activa en edad laboral que no ha nacido en España y casos muy acusados como el de Cataluña, donde para la franja de edad de 30 a 40 años alrededor del 28% de sus efectivos es extranjera.

Ante nuestra bajísima tasa de natalidad (la más reducida de toda la serie histórica y actualmente la tercera más baja de Europa) una gestión *activa* de esta realidad

será sin duda la manera de adecuar la oferta y la demanda de nuestro mercado de trabajo. Pero, para ello, deberemos ser capaces de diferenciar dos aspectos relacionados: por un lado, que asilo e inmigración económica son conceptos distintos; y, por otro, los efectos que esta entrada de mano de obra tiene en el gasto público a largo plazo en materias como educación, vivienda, sanidad y servicios sociales.

En cuanto a los **retos ambientales** (pérdida de biodiversidad, contaminación del aire, gestión del agua, mitigación del cambio climático, etc.) la toma de conciencia de nuestra vulnerabilidad, y el papel impulsor de las Administraciones Públicas centrales y locales deberá seguir creciendo en los próximos años.

España es un país enormemente rico en biodiversidad con un total de 45 Reservas de la Biosfera, un 35% de su territorio cubierto de bosques, y un total de 5.900 km de costas repartidas entre el litoral peninsular, Islas Baleares e Islas Canarias. Para mantener, e incluso mejorar estos datos (se estima que la superficie arbolada puede llegar al 39% en el año 2050), el foco deberá ponerse en el cumplimiento estricto de las metas fijadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU y las tasas establecidas para España en el Acuerdo de París del año 2015, que establece de media una reducción de gases de efecto invernadero de entre el 40% y el 70% para los años 2030 a 2050. Además, y debido a nuestro clima, el cumplimiento de estos requisitos será en nuestro caso fuente de nuevas oportunidades por ejemplo en sectores como el fotovoltaico, donde se espera un crecimiento en las necesidades de mano de obra cualificada.

En la actualidad, según Eurostat alrededor del 20% de toda la energía consumida en España proviene de energías renovables (fundamentalmente hidráulica, eólica y solar) y casi el 40% de la energía generada es verde destacando la eólica con un 48%, seguida de la hidráulica (36%) y la solar, con un porcentaje todavía relativamente bajo del 13%. A nivel europeo, España se sitúa en cuarto lugar en volumen de generación renovable, con expectativas de crecimiento para la próxima década que debería alterar nuestro porcentaje de dependencia energética, y es el tercer exportador mundial de tecnología eólica, poseyendo o gestionando el 11% de toda la potencia instalada en el mundo.

**Finalmente, los retos económicos y presupuestarios** serán evidentemente aspectos a tener muy en cuenta, debiendo una administración responsable tratar de compatibilizar las lógicas exigencias de mejores servicios públicos con la situación a medio y largo plazo de la economía española y, al mismo tiempo, la **reducción de la desigualdad social**.

Como prioridades para los próximos años, citar la movilidad laboral y la reducción de tasa de desempleo respecto a los países de nuestro entorno, la reducción del endeudamiento del Sector Público que afecta directamente a la sostenibilidad de la economía, y la búsqueda de soluciones a la grave situación de las pensiones y el déficit de la Seguridad Social.

Respecto a esto último, el aumento de la tasa de dependencia debido al incremento de la esperanza de vida y la jubilación de los *baby boomers* continuará presionando al alza el gasto en pensiones. Según el Banco de España, el envejecimiento de la población implicará un aumento del gasto en pensiones de entre 8 y 14 puntos del PIB y según el “*Informe sobre Envejecimiento de la Comisión Europea*”, se sumarán al menos 2 puntos adicionales por la mayor demanda de servicios sanitarios durante un periodo más prolongado.

El sistema de pensiones deberá tener en cuenta todos estos aspectos y asegurar su viabilidad con la provisión de una renta sostenible que se complemente a través de mecanismos de ahorro privado. Igualmente, las pautas de consumo por la modificación de los hábitos de vida y la propia política monetaria y fiscal se verán también afectadas por la futura estructura de edad de la población.

---

Para afrontar estos y otros retos, **la Administración de las próximas décadas será igual o más necesaria que ahora** ya que el individuo por sí solo no puede responder a aspectos como la seguridad, el envejecimiento de la población, las desigualdades sociales, las crisis migratorias o los aspectos medioambientales.

La Administración no debe intervenir en campos que le son ajenos, pero sí garantizar una regulación justa y eficaz de estos y otros aspectos en un mundo cada vez más complejo, dinámico e interconectado. Y para ello deberá seguir evolucionando y adaptarse mejor al cambio: será preciso una **orientación estratégica** de cada uno de los niveles de la Administración y un comportamiento que no se limite a ser reactivo frente a los problemas, sino que actúe proactivamente realizando un análisis temprano de la evolución de las preocupaciones y necesidades ciudadanas.

## **Objetivos del Grupo de Trabajo**

El GT analizará a través de sesiones monográficas cada uno de estos retos, tratando de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo evolucionará nuestra Administración en las próximas décadas y qué tipo de servicios deberá prestar?
- ¿Cómo afrontar desde el punto de vista de la gestión de los servicios públicos estatales y municipales los distintos retos demográficos, tecnológicos, migratorios, ambientales y presupuestarios que ya hoy podemos anticipar?
- ¿Qué tipo de transformaciones deberán producirse en la administración para encarar de manera más adecuada estos retos?

Madrid, 7 de octubre de 2019

---