



# Decálogo de Conclusiones del Foro Permanente sobre el Estado Autonómico 2013

Miguel Agudo Zamora  
Centro de Estudios Andaluces



Decálogo de  
Conclusiones  
del Foro Permanente  
sobre el Estado  
Autonómico 2013





# Decálogo de Conclusiones del Foro Permanente sobre el Estado Autonómico 2013

Miguel Agudo Zamora  
Centro de Estudios Andaluces



Centro de Estudios Andaluces  
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,  
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© De los textos: sus autores

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces  
Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

[www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

Primera edición, noviembre de 2013

ISBN: 978-84-941817-2-6

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>DECÁLOGO DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>13</b>
2.1.	El peso de Andalucía en el Estado social autonómico .....	13
2.2.	Necesidad de mejoras en la arquitectura institucional del Estado Autonómico .....	15
2.3.	Necesidad de asegurar una suficiente financiación de las CCAA .....	17
2.4.	Necesidad de asegurar la viabilidad financiera de los servicios públicos fundamentales .....	19
2.5.	Para Andalucía autonomía es sinónimo de bienestar .....	21
2.6.	Líneas de evolución del Estado social autonómico .....	23
2.7.	La salvaguarda del principio de igualdad en el Estado social autonómico .....	24
2.8.	La percepción positiva del Estado Autonómico para la ciudadanía andaluza .....	26
2.9.	Identidad andaluza y debate territorial.....	27
2.10.	La necesidad de un nuevo modelo de políticas públicas.....	31





# 1. Introducción

**E**l Estado es una organización espacial que supone la ordenación de la convivencia en un área geográfica determinada. Por ello, la teoría de las formas políticas es un tema clásico en la doctrina constitucionalista que ha recibido una diversa elaboración. Como premisa general se puede afirmar que la forma política es un concepto que engloba tanto a las formas de Estado como a las formas de gobierno. Son de particular interés para nosotros ahora las primeras. Se puede entender por formas de Estado el sistema de relaciones que se pueden producir entre los elementos constitutivos del Estado —territorio, pueblo y poder—, pudiendo distinguirse, dentro de ellas, las formas jurídicas del Estado y las formas políticas del Estado. Las primeras son las que afectan a la distribución territorial del poder político y las segundas son las que apuntan a las relaciones entre los dos términos de la relación política, es decir, gobernantes y gobernados. Tradicionalmente se han categorizado como formas jurídicas de Estado al Estado Unitario, al Estado Federal y al Estado Regional.

*En relación a nuestra Constitución, cabe señalar que el problema regional fue uno de los más difíciles de solventar en el proceso constituyente. Dio lugar a uno de los títulos menos acabados de la Constitución, el Octavo, que pretendía romper una dinámica negativa propia de nuestra historia constitucional, ya que desde mediados del siglo XVIII, el problema de la integración territorial en nuestro país ha estado permanentemente mal resuelto. Así, las Cortes constituyentes de 1978 tenían que ser sensibles a la realidad diferenciada de distintos territorios integrantes del Estado español. En dicho proceso no hubo una concepción global y única. Eran diferentes las modelos de distribución*

territorial del poder que defendían los grupos políticos con representación en las Cortes Constituyentes, manteniéndose en el debate desde posiciones claramente unitarias que reconocían, todo lo más, una mínima descentralización administrativa —es el caso, por ejemplo, de Alianza Popular— hasta posturas que incluso iban más allá del modelo federal —así los nacionalistas catalanes y vascos propugnaban un pacto entre naciones con competencias exclusivas del Estado central y residuales de las Comunidades Autónomas—, pasando por un modelo unitario si bien más abierto que sostenía UCD o por los clásicos postulados federales que mantenían PSOE y PCE. Finalmente y de la mano del consenso político que reinó en casi todo el proceso constituyente se optó por no establecer un modelo rígido y cerrado de distribución territorial del poder político, que permitiera una definición más precisa del legislador. Se puede decir que nuestra Ley Suprema es al respecto simplemente una norma de reorganización del Estado, y así, contempla la apertura de un proceso político y, en consecuencia, incluye los elementos a partir de los cuales habría de configurarse el modelo territorial del Estado español.

*Se trataba por tanto de una solución «abierta». De hecho el proceso de construcción del Estado de las Autonomías es un proceso dinámico que ha ido evolucionando a lo largo de los últimos treinta años. De este modo, las últimas reformas estatutarias parecían haber supuesto un nuevo paso en la configuración del modelo de distribución territorial del poder, cuestión que, tras la STC 31/10, ha cobrado un alto grado de incertidumbre.*

Tras cerca de tres décadas parecía existir un diagnóstico generalizado acerca del hecho de que el Estado de las Autonomías implantado por la Constitución de 1978 había funcionado correctamente, por haber sido capaz de reconocer la diversidad y la pluralidad, al tiempo que garantizar la unidad del Estado, de manera que se ha producido en estos años un ejemplo de rápido y eficaz proceso de descentralización.

Ahora bien, la crisis económica ha atacado profundamente las bases del Estado social en nuestro país y, de paso, ha puesto sobre la mesa el debate acerca del equilibrio y modernización de nuestro modelo autonómico.

Por tanto, al hablar de la necesaria modernización de la España de las Autonomías, sin poner en duda la estructura básica del Estado recogida en el Título Octavo de la Constitución, se hacen necesarias reformas que modernicen el Estado Autonómico.

Reformas para profundizar el autogobierno, extrayendo todas las posibilidades descentralizadoras que ofrece la Constitución, para aproximar la Administración a la ciudadanía, que al mismo tiempo desarrollen y perfeccionen los mecanismos de cohe-

sión territorial, solidaridad y cooperación institucional y un sistema de financiación acordado por todos garantizando los principios de suficiencia, autonomía financiera, corresponsabilidad y solidaridad.

Se trata, pues, de un proceso de modernización del Estado de las Autonomías que solo es posible desde una visión global de España. Visión que Andalucía siempre ha tenido. *Por eso, vuelve a ser fundamental, como lo fue en 1980, el aporte de Andalucía en el proceso de modernización del Estado de las Autonomías.*

En este contexto el Centro de Estudios Andaluces tiene como uno de sus objetivos de investigación el análisis del Estado de las Autonomías y su influencia en la evolución política, económica y social de España, y de Andalucía en concreto. El Foro Permanente sobre el Estado Autonómico se presenta como un foro de análisis y debate sobre la modernización del Estado Autonómico, ámbito de análisis que, desde una perspectiva multidisciplinar —desde el Derecho, la Ciencia Política, la Historia, la Sociología, la Identidad y la Economía—, pretende afrontar este importante asunto, vertebrador de la convivencia en España. El foro quiere aportar ideas para conseguir un desarrollo evolutivo del Estado Autonómico sin obviar el importante papel que ha jugado Andalucía en los últimos treinta y cinco años en el contexto nacional.

La actividad del Foro Permanente sobre el Estado Autonómico en 2013 se ha articulado a través de un programa interdisciplinar que ha contemplado la realización de conferencias, jornadas y seminarios científicos en distintas ciudades andaluzas. Todas las ponencias están siendo publicadas en formato digital de libre acceso a través de la página web del Centro de Estudios Andaluces. Este programa de actividades, que tendrá continuidad en 2014, ha sido diseñado conjuntamente por las distintas áreas de investigación de la Fundación Centro de Estudios Andaluces. En concreto a lo largo de este año se han programado cuatro sesiones de conferencias divulgativas y siete seminarios de expertos en los que se han abordado distintas temáticas relativas a la construcción del Estado de las Autonomías (evolución histórica, financiación, reformas estatutarias, identidad, arquitectura institucional, derechos sociales y prestación de servicios, reparto de competencias en los distintos niveles de gobierno, etc). A continuación ofrecemos las primeras conclusiones extraídas tras estos seis meses de debate académico.



## 2. Decálogo de conclusiones

### 2.1. El peso de Andalucía en el Estado social autonómico

Como hemos señalado, el proceso de construcción del Estado de las Autonomías es un proceso dinámico que ha ido evolucionando a lo largo de los últimos treinta años. A su vez, la construcción del Estado social en España ha ido de la mano de la creación y desarrollo del Estado Autonómico. Así ha sido por diversas razones, destacando sobre todas, el hecho de que buena parte de las competencias referentes a materias objeto de derechos de prestación —por virtud del juego de distribución de las mismas establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía— ha correspondido en su asunción a las Comunidades Autónomas, fundamentalmente competencias en el ámbito sanitario y educativo, así como en el de las prestaciones sociales.

Dentro de las Comunidades Autónomas, Andalucía ha jugado un especial papel. En los últimos treinta años, Andalucía ha evolucionado considerablemente en el campo social, cultural y económico. La Constitución de 1978 y los dos Estatutos de Autonomías que se han aprobado en este periodo han constituido el marco que ha posibilitado este incomparable desarrollo social. Han sido treinta años en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del marco constitucional, ha desarrollado sus propias políticas y ha experimentado un enorme progreso en todos los campos. Es cierto que el proceso de desarrollo es indefinido: siempre habrá aspectos que mejorar y siempre aparecerán problemas nuevos que resolver. *Pero nadie, honradamente, puede negar que*

*el avance económico, político, educativo, social y cultural que ha experimentado Andalucía en estos años ha sido espectacular.* Por ello, la voz de Andalucía debe de ser escuchada con la máxima intensidad en el debate abierto en la actualidad sobre el modelo de configuración territorial en España. Por eso ha de plantearse como opción viable que, entre la recentralización y la huida soberanista, haya que apostar por la tercera vía, la de un golpe de timón federal que cierre el modelo, desde la clave de la cohesión social y territorial haciendo real el principio de solidaridad que se encuentra en el artículo 2 de nuestra Constitución.

Efectivamente, la posición crucial de Andalucía, definida por el peso de su población y la extensión de su territorio en el contexto del Estado español, propician que desde Andalucía se contribuya a reflexionar y a formar una posición que sirva para encontrar respuestas a la denominada cuestión territorial; máxime en momentos complejos como los actuales que vivimos en nuestro Estado de las Autonomías, y a la consolidación y mejora de nuestro modelo de Estado social.

Ello es así, porque históricamente el debate sobre la configuración territorial del Estado se ha sustanciado en Andalucía en un debate más amplio sobre libertades, demandas de apertura política, de democracia plena y de equidad social y territorial. En Andalucía, el trato desigual, y la plasmación de las consiguientes desigualdades, se han identificado históricamente con el Estado unitario, siendo la Autonomía el camino —no exento de dificultades y de errores— para el intento de superación de todo aquello. Como es obvio, algunos problemas históricos siguen subsistiendo —reformulados— en la actualidad. Entre ellos el territorial. La experiencia histórica parece indicar que *ante esta realidad la solución pasa necesariamente por más democracia y por la apuesta por una redistribución territorial del poder acorde a los principios de equidad, participación y solidaridad* presentes en aquella en su versión de democracia plena/sustantiva y no meramente formal.

*La experiencia histórica que aporta Andalucía y la apuesta que se propone aquí por un nuevo discurso desde Andalucía basado en la pluralidad cultural y la identidad política democrática puede situar hoy a Andalucía, como lo hizo en los años de la Transición, de nuevo en el centro del debate territorial, constituyéndola como laboratorio que facilite una reforma democrática y equitativa del modelo emanado de la Transición.*

## 2.2. Necesidad de mejoras en la arquitectura institucional del Estado Autonómico

Han transcurrido casi treinta y cinco años desde la aprobación de la Constitución, más de treinta años desde la promulgación de los primeros estatutos, y el hecho cierto es que la realidad política, social, económica y cultural, tanto desde la perspectiva interna como desde la internacional, poco se parecen hoy a aquellas condiciones reales y ambientales a las que hubo que hacer frente a finales de los años setenta del siglo pasado, cuando se gestó la Constitución Española (CE). En el entreacto, han sucedido muchos eventos e importantes transformaciones que han marcado el desarrollo del Estado Autonómico que nos hemos dado.

Por lo demás, la profunda crisis que estamos padeciendo aproximadamente desde el año 2008, está propiciando la reversión de avances incontestables en la descentralización territorial de España y en la cualificación de Estado social y democrático que los constituyentes le confirieron en el momento de aprobar la Constitución vigente. *Cualquier jurista puede contemplar hoy cómo, con ocasión de la crisis, se desvanecen preceptos hasta ahora centrales de la Constitución, se cuestionan prescripciones de los Estatutos de Autonomía, los servicios públicos esenciales adelgazan, se utilizan, indebidamente, fuentes del derecho —como el decreto-ley previsto en la suprema norma sólo para casos de extraordinaria y urgente necesidad— para limitar derechos en materia laboral, educativa o sanitaria.* Peligran, en suma, las conquistas que habían venido representando el núcleo duro del constitucionalismo social posterior a la II Guerra Mundial.

Hemos, además, efectuado una reforma exprés de la Constitución, sin el acuerdo básico entre todas las fuerzas políticas que la alumbraron. Demasiado esfuerzo constitucional para introducir en la suprema norma un discutible principio de estabilidad presupuestaria con la pretensión de calmar a los insaciables mercados y sacralizar el pago de la deuda a costa del sufrimiento ciudadano.

El cierre del modelo es difícil de predecir, pero es aceptado por todos que el *Estado Autonómico necesita de reformas profundas que le doten de una eficiencia renovada. La actual Constitución de 1978 ha tocado techo en cuanto a sus posibilidades de evolución del Estado de las Autonomías.* Visto así, los principios que deben inspirar una nueva Constitución territorial para España, sintéticamente expresados, podrían ser los siguientes:

- 1.º *El respeto a la diversidad, a las identidades diferenciadas dentro de España, en el marco de la unidad y la solidaridad.* Asimismo, sería deseable que la Constitución recogiera el mapa autonómico y lo fijara de acuerdo a como se defina cada territorio en su Estatuto (Pacto Federal).

- 2.º El mantenimiento de la *igualdad sustancial* de estatus jurídico en derechos y deberes para toda la ciudadanía en el conjunto del territorio del Estado.
- 3.º Un sistema de financiación solidario y suficiente, acordado multilateralmente entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, y que tenga en cuenta, también, las necesidades financieras de los ayuntamientos.
- 4.º La reforma de la Administración pública, incluida la Local, para buscar su simplificación y racionalización administrativa.
- 5.º Ahondar en la cooperación multinivel, de manera que se creen mecanismos de cooperación institucional donde se posicionen los gobiernos estatal y autonómico, y se contribuya a la formación de la voluntad estatal.
- 6.º La configuración constitucional de un *Senado territorial de integración, operativo y funcional*, que incorpore los instrumentos imprescindibles de coordinación, colaboración y cooperación.
- 7.º Delimitar de forma clara el reparto de las competencias estatales y autonómicas.
- 8.º Una adecuada regulación de la acción exterior de las Comunidades Autónomas que dé respuesta a este nuevo fenómeno de participación en las políticas de la Unión Europea y que permita un espacio propio de política exterior, desde el respeto a los intereses generales de España y a la posición del Estado como sujeto único de las relaciones internacionales.

También, debe señalarse que en las sesiones del Foro se ha reflexionado acerca del posible planteamiento del Estado Federal como una posibilidad razonable de superación del actual modelo autonómico. Ello es así, porque la necesidad de corregir ciertas disfunciones en el modelo de financiación, así como el reciente problema del encaje de Cataluña en España ponen de manifiesto la conveniencia de pensar en una posibilidad que tiene una tradición en nuestro pensamiento y en nuestra historia política. Una posibilidad que se enfrenta a una serie de límites:

- a. Una concepción esencialista de España, que comparte la derecha española — que va de Cánovas a Aznar — que impide su proximidad al Federalismo.
- b. La Constitución Española limita lo que entendemos por autodeterminación y, por tanto, por derecho a decidir. En este sentido, la reforma hacia un Esta-



do Federal tendría que ser una reforma constitucional con todos los requisitos establecidos.

- c. La actual situación de Cataluña, difícil de prever y a la que hay que buscar salida. Las ideas del federalismo plurinacional y el marco de un Estado Federal para el que existe una cierta base social podrían ser una posibilidad de futuro.
- d. *El debate sobre el Estado Federal debe pasar del ámbito académico y de los partidos, a la política y a la ciudadanía si de verdad quiere tener una repercusión social, mediática y política real en la ciudadanía y en la sociedad.*

## 2.3. Necesidad de asegurar una suficiente financiación de las Comunidades Autónomas

La financiación de las CCAA es un tema abierto desde la CE de 1978, que desde entonces ha pretendido cerrarse sin éxito en sucesivas ocasiones (EA País Vasco y de Cataluña 1979, LOFCA 1980, Leyes de Cesión de Tributos 1981-1983, Reforma de 1996, Reforma de 2001, reforma de 2009). *Cada una de las reformas ha supuesto un avance en términos cuantitativos* (ha aumentado el nivel de ingresos) *y cualitativos* (las CCAA han ido asumiendo más competencias materiales y también más competencias normativas, sobre todo en relación con los tributos cedidos, una de sus principales fuentes de ingresos).

El modelo actual fue fijado en 2009, un año después de declarada oficialmente la crisis financiera pero antes de que empezaran a producirse los mayores ajustes y recortes del sector público. De hecho, la aceptación plena del modelo por parte de todas las CCAA se produjo porque el Estado pudo añadir aproximadamente 11.000 millones de euros a los inicialmente previstos, a repartir entre aquellas. Técnicamente, se basa en un mayor porcentaje de recaudación de los tributos cedidos, un aumento considerable de las competencias normativas, una revisión de la participación de las CCAA en la AEAT y un reajuste del reparto de «capacidad» normativa entre CCAA y EELL en el establecimiento de impuestos sobre materias impositivas coincidentes.

Siendo el mecanismo de los impuestos cedidos el principal recurso financiero de las CCAA, los ingresos de cada una dependen en gran medida de su potencial fiscal, es decir, de que —en términos generales— en sus territorios se contribuya más o menos. Eso coloca a unas CCAA en una situación peor que a otras, de modo que para garantizar el principio de solidaridad interregional (Art. 156.1 y 158 CE) se instrumentaron cuatro fondos con la finalidad de equilibrar el nivel de prestación de servicios (el Fondo

de garantía de los Servicios Públicos Fundamentales: el Fondo de Suficiencia Global y los dos fondos de convergencia autonómicas: el Fondo de cooperación y el Fondo de Competitividad y Compensación).

La crisis financiera se agudizó en los meses siguientes y en mayo de 2010 se produjeron los primeros recortes del sector público, luego seguidos por otros que han continuado hasta ahora. Como consecuencia de los ajustes fiscales en España forzados por la troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional), en 2011 y 2012 las CCAA hubieron de soportar a su vez un recorte proporcional de sus ingresos y una inevitable reducción de sus gastos.

Adicionalmente, durante la crisis se han producido dos circunstancias cuyo valor está siendo extraordinario, aunque no pueda afirmarse categóricamente que tienen una relación directa con aquella, al menos en cuanto a su causa. La primera es la STC 31/2010, sobre el estatuto catalán, que limitó en parte las pretensiones financieras de Cataluña. La segunda, la relación de fuerzas políticas en Cataluña surgida de las elecciones autonómicas de 2011, que ha provocado un contencioso importantísimo con el Estado acerca de la consulta sobre la independencia de la Comunidad. Seguramente no por casualidad, la piedra de toque de las pretensiones catalanas se ha centrado en el debate sobre lo que allí se ha denominado el «expolio fiscal» catalán, expresión que ha calado desde las esferas políticas hasta las capas populares. Este expolio fiscal se identifica con la sustracción de recursos que el Estado hace a Cataluña por comparación entre lo que Cataluña aporta al Estado en términos fiscales y lo que —siempre en términos fiscales— recibe de este para su financiación. Este expolio debería hacerse patente en las llamadas «balanzas fiscales», es decir, en el balance de saldos positivos o negativos que cada Comunidad tiene con el Estado.

Las últimas balanzas fiscales publicadas lo fueron en 2008 y corresponden a datos de 2005. El Gobierno ha prometido publicar otras en diciembre de 2013. Sin embargo, las balanzas fiscales son una figura muy controvertida y no gozan de aceptación entre todos los estudiosos, ni siquiera los de la Hacienda Pública, pues por un lado se dice que son las personas físicas o jurídicas las que pagan los impuestos —no los territorios en los que viven—; y por otro, se conviene en que las rentas fiscales entre territorios no son el único elemento que hay que tener en cuenta para valorar el trasvase de riqueza entre unos y otras, sino que hay que atender también a las rentas de explotación, es decir, a las derivadas de la actividad económica. Las pretensiones de Cataluña han desencadenado las reacciones de todas las demás CCAA, unas oponiéndose y esgrimiendo para ello el principio de solidaridad y otras alegando una situación financiera en comparación con el Estado más desfavorable que la catalana.

La tensión entre Estado y CCAA en estos años de crisis ha sido tal que ha obligado al Estado a adoptar instrumentos de control del gasto. En este sentido, la llamada Autoridad Fiscal Independiente (estatal) tendrá como misión fiscalizar la adecuación de la actividad financiera de las CCAA a las normas establecidas y en particular al Pacto de Estabilidad. A lo largo de estos años se han adoptado además mecanismos de ayuda o auxilio para las entidades territoriales. En particular, el Fondo de Liquidez Autonómico para el pago de deudas contraídas ha aliviado en parte las tensiones referidas, aunque es una solución transitoria (el dinero debe ser devuelto) y parcial (es limitado cuantitativamente).

La introducción de criterios como el de ordinalidad (mantenimiento del lugar en el escalafón de renta per cápita en el mismo puesto de clasificación antes y después del reparto de riqueza) desplaza al principio de solidaridad como eje de la redistribución de la riqueza.

En relación al concierto económico con el País Vasco y Navarra sería muy interesante abrir un debate acerca de la compatibilidad de su existencia con el entendimiento generalizado de una financiación justa en el marco del debate acerca de la suficiencia financiera del Estado Autonómico.

## **2.4. Necesidad de asegurar la viabilidad financiera de los servicios públicos fundamentales**

Las Comunidades Autónomas se han configurado, en el Estado español, como el nivel de gobierno que asume el protagonismo y la responsabilidad de puesta en marcha de los derechos sociales. Es, por ello, que la prestación de los servicios públicos fundamentales es competencia de las Comunidades Autónomas, a través del diseño e implementación de las diferentes políticas públicas de contenido social, para cuya ejecutoriedad y funcionamiento han articulado una estructura administrativa, funcional y de personal, dependiente de las propias instituciones autonómicas de autogobierno. Por tanto, la satisfacción de los derechos de prestación de índole social requerirá, en todo caso, una actuación positiva de los poderes públicos autonómicos; sólo así se podrá dar cumplimiento a la obligación efectiva de garantizar a la ciudadanía el catálogo de prestaciones derivadas del Estado social.

*La Comunidad Autónoma de Andalucía, tras la reforma de su Estatuto, ha consolidado esta dimensión de nivel de gobierno responsable de las políticas sociales en su territorio y respecto de sus ciudadanos y ciudadanas. Ahora bien, el compromiso asumido por los poderes públicos andaluces del funcionamiento adecuado de los servicios públicos fundamentales, destinados*

*a hacer realidad el Estado del bienestar social en la Comunidad Autónoma, requiere de la correspondiente financiación de los gastos que dichos servicios públicos generan, para que, tanto su puesta en marcha, como el mantenimiento de las prestaciones sociales, sean adecuados. Por ello, la Comunidad andaluza debe fijar y disponer de los recursos económicos necesarios para sufragar el coste financiero que se derivan de tales servicios públicos fundamentales.*

Sin embargo, en las circunstancias actuales, con una coyuntura de crisis económica consolidada —alta tasa de desempleo, desestabilización del mercado financiero, deuda pública y déficit fiscal elevados, cierre y destrucción de empresas, baja renta per cápita, continuo descenso del PIB autonómico, caída progresiva de la recaudación tributaria, o liquidez pública deteriorada— se ha producido una fuerte caída en la recaudación de los ingresos de las Comunidades Autónomas, y además se ha incrementado tanto el déficit público como la deuda pública autonómica.

Por otro lado, la propia situación socio-laboral de la población, ha provocado un incremento en las demandas de prestaciones sociales y socioeconómicas de la ciudadanía: incremento del gasto público por prestaciones de desempleo, ayuda familiar y subsidios sociales; cobertura pública de los programas de reinserción social y laboral; aumento de la dotación económica de las políticas activas de empleo, formación profesional ocupacional y orientación laboral; coste económico del reajuste del mercado laboral, así como otras medidas de contenido social que inciden sobre la sostenibilidad de los servicios públicos fundamentales.

Es, precisamente, esta discordancia entre la disminución de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas y la inflación de las demandas ciudadanas en relación con los servicios sociales fundamentales, así como el coste económico del mantenimiento de un sistema de prestaciones sociales adecuado al bienestar social, lo que *requiere que reflexionemos sobre qué propuestas y medidas pueden articularse para hacer viable el mantenimiento del nivel de prestaciones sociales alcanzado, con la necesaria sostenibilidad financiera de los servicios públicos fundamentales en Andalucía, en particular, y en la generalidad de las Comunidades Autónomas.*

## **2.5. Para Andalucía autonomía es sinónimo de bienestar**

Nuestra Constitución diseña un original modelo de Estado social autonómico. Las coordenadas concretas que perfilan el Estado social autonómico español se deducen en primer lugar de la propia Constitución, en particular de la comparación entre el sistema general de derechos sociales o de prestación incluido en el Título Primero, y el

sistema de distribución de competencias previsto en el Título VIII, artículos 148 y 149, donde se detecta que el grueso de las materias de competencia autonómica se corresponden con algunas de las áreas centrales propias del Estado social, como pueden ser educación, salud, asistencia social, medio ambiente o cultura. Además, el proceso de transferencia de competencias a las CCAA ha consolidado esta tendencia, donde en todo caso el Estado central asume competencias de legislación o regulación básica, y las CCAA asumen potestades legislativas y sobre todo gestoras en los respectivos ámbitos materiales. *Se puede afirmar, pues, que las prestaciones sociales de las CCAA se han acabado configurando como la principal instancia de desarrollo del Estado social en España.*

En Andalucía, la recuperación de la democracia generó una progresiva demanda de autogobierno que fue paralela a una intensa afirmación colectiva del pueblo andaluz en clave de progreso social. Especialmente históricas resultaron las manifestaciones celebradas el 4 de diciembre de 1977. El amplio consenso social, que se había mostrado en estas grandes movilizaciones populares se materializó en el Pacto de Antequera de 4 de diciembre de 1978, que supo recoger el enorme apoyo que se concitó en torno a la autonomía y que lo proyectó hacia metas de desarrollo económico e igualdad social.

La aspiración al autogobierno, deseo perfectamente conciliable con la identificación con España que siempre ha tenido el pueblo andaluz, tuvo un intenso componente transformador orientado a la realización de ideales no sólo nacionalistas sino de auténtico cambio social en Andalucía. Este era el pensamiento colectivo. *La autonomía iba a suponer la posibilidad, secularmente negada al pueblo andaluz, de consecución del bienestar social, cultural y económico. Y la realidad de Andalucía ha confirmado que ese pensamiento era completamente acertado a pesar de la actual situación de profunda crisis económica.*

Andalucía es la comunidad autónoma más poblada (ocho millones y medio de habitantes), la tercera en PIB, pero con una tasa de desempleo de alrededor del 35 %, lo que la convierte necesariamente en un referente necesario, a nivel estatal, cuando se trata el modelo de Estado social autonómico. Y a lo largo de sus más de treinta años de autonomía se ha caracterizado por procurar hacer realidad este modelo de Estado social proclamado en nuestra Constitución y en nuestros dos Estatutos.

Especial muestra de ello, han sido dos aspectos político-legislativos significativos de los últimos diez años en Andalucía: por un lado, la reforma estatutaria y consecuentes novedades legislativas; y, por otro lado, la apuesta decidida por el diálogo social, a través del Pacto por el Bienestar Social en Andalucía y los Acuerdos de Concertación Social.

Quizá el paradigma de esta determinante posición de Andalucía en la consecución del Estado social la podemos hallar en el hecho de que *el rasgo principal que define, en nuestra opinión, el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 es su marcado carácter social, que coloca a la ciudadanía en el centro de la acción política*. Este protagonismo hace del Estatuto un instrumento adecuado de progreso con amplio contenido social, en el que los derechos reconocidos cuentan con plenas garantías y protección jurisdiccional.

Por lo tanto, en relación a este aspecto, sin duda alguna, lo primero que hay que resaltar es la existencia de un Título propio relativo a esta materia, el Título I rubricado Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas.

De esta forma se enfatiza el compromiso con el bienestar social, es decir, con la realización plena y efectiva del principio de igualdad entre todas las personas que vivan en suelo andaluz. Si hace veinticinco años latía en el corazón del pueblo andaluz una esperanza de futuro, la esperanza de la autonomía que propiciara el bienestar, ahora se precisaba convertir a Andalucía en el referente necesario de la concreción del principio de solidaridad.

Por ello, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía se plantea como paradigma normativo que posibilite una sociedad cada vez más justa. Esto ha supuesto la incorporación de una carta de derechos sociales que ha consagrado, al máximo nivel, los derechos que en este ámbito se han conquistado en los últimos años, así como aquellos otros que demanda la realidad cultural y social que estamos viviendo.

Se han incluido derechos preexistentes, tales como: protección a la infancia, a los mayores, derecho a la educación, a la salud, vivienda, medio ambiente, participación política, buena administración, entre otros.

También ha sido una prioridad la inclusión de nuevos derechos sociales que se adecuen a la realidad actual, y así se han recogido como derechos de nuevo cuño algunos como la protección contra la violencia de género, protección de las diversas modalidades de familia, derecho a una muerte digna, derecho a una renta básica, derechos de las personas con discapacidad o dependencia, derechos de los consumidores, acceso a las nuevas tecnologías, respeto a la orientación sexual, etc.

Y, por supuesto, de *máxima importancia es la decidida apuesta que se realiza por la igualdad entre hombres y mujeres*. Es una idea matriz que de forma transversal se extiende a lo largo de todo el articulado y que se materializa en asuntos tales como la promoción de la igualdad efectiva, la democracia paritaria, la plena equiparación

e incorporación de las mujeres andaluzas en todos los ámbitos: político, económico, social y laboral, o la conciliación de la vida familiar y laboral. Sin duda alguna, este es una de los principales logros del Estatuto, tan importante que por sí solo justificaría la reforma del mismo.

Por otra parte, *la protección del medio ambiente es un tema prioritario, no solo desde el punto de vista jurídico-político, sino fundamentalmente social, en la agenda ciudadana del Siglo XXI*. Con un Título propio dedicado al medio ambiente, el nuevo Estatuto, sensible y avanzado en esta materia, realiza un mandato a los poderes públicos para que orienten sus políticas a la protección del medio ambiente, promoviendo a su vez el desarrollo sostenible y un uso racional de los recursos naturales, y estableciendo que el impulso de las políticas dispongan de instrumentos adecuados para compatibilizar la actividad económica con la óptima calidad ambiental.

## 2.6. Líneas de evolución del Estado social autonómico

Ahora bien, de cara a la defensa del modelo de convivencia denominado Estado social, se proponen algunas líneas de evolución que puedan coadyuvar a una digna pervivencia de este modelo de Estado en nuestra Comunidad Autónoma:

1. *Mantener el protagonismo de Andalucía en el diseño y consecución del Estado social.* Esto ha de suponer una mayor aproximación de la ciudadanía a la esfera pública, lo que debe permitir en teoría unos servicios públicos más eficientes dotados de una mejor capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas.
2. *Permitir un mayor grado de participación y de compromiso activo de la propia ciudadanía en el diseño e implementación de los programas de intervención.* La dinámica de la participación se configuraría así como un elemento esencial del Estado social en su fase avanzada, implicando una apertura de los organismos públicos a los sectores o redes sociales afectados por su actuación.
3. *Mejorar la capacitación técnica de la burocracia y de sus directivos introduciendo nuevas fórmulas de gestión pública estratégica,* contando en su caso con la aplicación de nuevas técnicas «manageriales», caracterizadas por técnicas intervencionistas más eficientes, con mejor uso de los nuevos recursos tecnológicos, y que sean capaces al mismo tiempo de operar sobre la base de consensos sociales con los sectores sociales afectados.

4. *Mejorar los sistemas de regulación y de control de la actuación intervencionista, incrementando tanto la calidad normativa como los mecanismos generales de control, introduciendo asimismo instrumentos de evaluación que permitan controlar el grado de cumplimiento de los objetivos asignados a las esferas públicas.*
5. *Estimular mecanismos de cooperación institucional o de «gobernanza multinivel» con capacidad de proyectarse incluso en la arena supraestatal, como singularmente sucede en la Unión Europea. Se trata de un modo de adaptar el Estado social a la complejidad de un sistema donde se superponen esferas de acción local, regional, estatal y europea.*

## **2.7. La salvaguarda del principio de igualdad en el Estado social autonómico**

La crisis que estamos viviendo desde hace casi una década está poniendo en entredicho la sostenibilidad del Estado social y la debilidad del constitucionalismo frente a una *lex mercatoria* convertida en una especie de «constitución supraestatal». De hecho, los dos fundamentos del sistema constitucional —control del poder y garantías de los derechos— se diluyen cada vez más ante la lógica del equilibrio financiero y la sostenibilidad económica. Todo ello repercute en una disminución de las garantías de los derechos sociales y, por lo tanto, en un aumento de las desigualdades y la exclusión.

De manera paralela a este proceso, lo cual puede resultar hasta paradójico, las reformas estatutarias llevadas a cabo en nuestro país desde el año 2006 han subrayado la dimensión social de las Comunidades Autónomas y han incluido de manera expresa un amplio programa de políticas públicas orientadas a garantizar el bienestar de la ciudadanía. Unas proclamaciones que, sin embargo, han visto reducida su virtualidad tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en sus sentencias 247/2007 y 31/2010. A ello habría que sumar los efectos derivados de la reforma del art. 135 CE y, de manera más general, de unas políticas europeas que parecen más empeñadas en garantizar la sostenibilidad financiera que la «felicidad» de sus ciudadanos y ciudadanas. Este contexto está generando además una serie de consecuencias políticas, entre ellas una profunda crisis de legitimación del sistema y, de manera paralela, una cada vez mayor movilización ciudadana en defensa de sus derechos y frente a unas instancias representativas incapaces de dar respuesta a sus demandas.

*Las respuestas que deberían darse desde la lógica de un Estado social y democrático de Derecho, y que deberían ser las que articularan los cambios necesarios en un modelo que necesita*



*profundizar en la efectividad de los valores y principios en que se basa, habrían de tener como principal eje el principio de igualdad.* Es decir, no debería olvidarse que el gran objetivo del Estado Constitucional debe ser crear las condiciones sociales, económicas y culturales que permitan al individuo desarrollar sus «capacidades» y gozar de autonomía para crear y disfrutar su «plan de vida». En este sentido, los fundamentos que marca el art. 10.1 CE —«dignidad» y «libre desarrollo de la personalidad»— son inexcusables. Unos fundamentos que, a su vez, han de ser recorridos transversalmente por el principio de igualdad formal y no discriminación (art. 14 CE) y, muy especialmente, por el mandato de promoción de la igualdad real que contienen el art. 9.2 CE. Un mandato que Estatutos de autonomía como el andaluz han reiterado y dotado de mayor contundencia, además de proyectarlo en un largo listado de objetivos y principios rectores de las políticas públicas.

*El gran desafío jurídico y político que supone tomarse el Estado Social «en serio» pasa por asumir la capacidad transformadora del principio de igualdad y, en paralelo, el papel comprometido de los poderes públicos en la reducción al mínimo de la vulnerabilidad y la exclusión social.* Ello es especialmente complejo en el contexto globalizador que nos movemos y, de manera singular, en un Estado territorialmente descentralizado como el español. De ahí la necesidad de avanzar y mejorar las técnicas de gobernanza multinivel, de cooperación territorial y de participación activa de los diferentes niveles territoriales en la definición de las políticas públicas. En este sentido, se torna fundamental en cuanto a la satisfacción de las condiciones de bienestar de la ciudadanía, el papel de las entidades locales, dada la cercanía y proximidad a los intereses de los vecinos y las vecinas, lo cual implica revisar la definición de una autonomía local muy limitada en nuestro sistema constitucional desde el punto de vista político y financiero. En el caso concreto del Estado español, además, deberían reforzarse y mejorarse los mecanismos de cooperación interterritorial, además de replantear los criterios de financiación que deberían tener presente las exigencias derivadas del mantenimiento de unos niveles mínimos de bienestar.

La apuesta «política» por la efectividad del principio de igualdad —en la que habrá de jugar un papel esencial el Poder judicial como garante de los derechos sociales y en control de la constitucionalidad, también por omisión, de las medidas adoptadas por los poderes públicos— ha de conllevar como reto principal la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *En este sentido, el objetivo de consolidar una democracia paritaria, expresamente incluido en el Estatuto andaluz, ha de ser inseparable de la profundización en el modelo social de Estado.*

## 2.8. La percepción positiva del Estado Autonómico para la ciudadanía andaluza

En líneas generales, puede señalarse que *la población andaluza considera positiva la creación y, posterior desarrollo de la autonomía de Andalucía*. Sin embargo, como consecuencia de la crisis, a partir del año 2010, ha aumentado el número de críticos con el proceso autonómico. Con todo, los andaluces y andaluzas ocupan el segundo lugar con una visión más positiva de la Autonomía tras el País Vasco. Respecto de la percepción que tienen del Estado Autonómico, en una escala de 1 a 10, donde 1 significa Estado centralizado y 10 máxima descentralización, los andaluces opinan que el grado de descentralización estaría en 5,2, al tiempo que preferirían que estuviera un poco menos descentralizado (la media de preferencia es de 4,9). No obstante, estas diferencias entre percepción y preferencia son relativamente pequeñas. Al mismo tiempo, existen pocas diferencias entre grupos, si bien las personas que se ubican ideológicamente en posiciones de izquierda tienden a percibir el Estado como menos descentralizado y a preferir mayor nivel de descentralización, al contrario de lo que ocurre entre las personas que se ubican en posiciones de derecha.

A pesar de los cambios y la evolución de las tendencias de opinión pública, puede concluirse que *el Estado Autonómico no figura entre las preocupaciones de los españoles, pero sí en los medios y en la agenda política*. En este tema se percibe que las posiciones de los partidos están divididas en dos grandes bloques (nacionales y nacionalistas) y que dichas posiciones son difíciles de reconciliar en una propuesta que pueda satisfacer a todas las partes implicadas.

Por otra parte, los principales partidos nacionales difieren en las formas de negociación. Mientras que PSOE prefiere que las normas de juego se vayan negociando poco a poco, PP quiere que los cambios sean definitivos. En lo que sí se ponen de acuerdo los grandes partidos nacionales es en la necesidad de un órgano central que coordine las actuaciones de las comunidades autónomas, en contraposición a los partidos periféricos que son más partidarios de acuerdos bilaterales entre Estado y comunidades autónomas. También difieren los grandes partidos en nacionales y periféricos en la forma de abordar dicha revisión. La amenaza externa de independentismo, hace necesaria la reforma para conseguir un marco de convivencia estable. Se necesita para ello una predisposición a la colaboración entre estado y comunidades autónomas.

Entrando ahora en las cuestiones referidas a las identidades nacionales, se puede concluir que dentro del conjunto de España, *Andalucía se puede considerar como el ejemplo paradigmático de la identidad dual, ya que un porcentaje muy elevado de la población se autodefine como «tan español como andaluz», a diferencia de otras regiones en donde el porcentaje de quienes se sienten solo de esa región o solo españoles es más alto que en Andalucía*.

## 2.9. Identidad andaluza y debate territorial

A continuación, exponemos 10 ideas clave para entender, desde el proceso histórico, la articulación de la identidad andaluza en el debate sobre la organización territorial del Poder en España.

### 2.9.1. La tensión territorial forma parte de la historia reciente de España

El debate sobre la articulación territorial del Estado español no constituye hoy día una novedad, *strictu sensu*, toda vez que el mismo ha estado presente, como una cuestión o problema histórico, en la historia contemporánea española desde sus mismos orígenes (en el propio debate constituyente de 1812). La definición de un Estado-nación de afirmación unitaria y organización provincial se intenta materializar en España sobre un territorio marcado por la presencia de realidades socioeconómicas y culturales diversas —regionalizadas en muchos casos— en y desde las que se formularán propuestas nacionales subestatales que terminarán conformando identidades políticas alternativas a la española. En este contexto la tensión entre la pulsión centralizadora del Estado-nación y la compleja realidad sobre la que se asienta este no debe entenderse en clave de anomalía sino como el sustrato que permite explicar la aparición recurrente de este debate territorial, explicitado de maneras diferentes en el tiempo.

### 2.9.2. Las aspiraciones autonómicas coinciden con momentos históricos de democracia y libertad

Por término general, en la historia contemporánea española el debate sobre la cuestión territorial ha emergido con fuerza en coyunturas históricas marcadas por el incremento de la movilización social y de las demandas de apertura política y, en su caso, democratización. Por el contrario, en las etapas o períodos de hegemonía de las opciones autoritarias esta cuestión perderá protagonismo, cuando no meramente forzada a su silencio.

### 2.9.3. Andalucía identifica autonomía con derechos y libertades

Andalucía constituye un ejemplo paradigmático —no es el único en el conjunto del territorio español— de la veracidad de lo planteado en el punto 2. Hasta tal punto esto es así que se puede afirmar que, en muy buena medida, la plasmación del debate sobre la articulación territorial del Estado y la historia de las demandas de descentralización política y administrativa en Andalucía se vinculan muy estrechamente a la historia de la lucha por las libertades y la conquista de la democracia. Lo fue, obviamente, en los años de la Transición tras la dictadura franquista, pero lo fue también en la primera mitad del siglo XX, e incluso en el último tercio del siglo XIX.

#### 2.9.4. El federalismo es una vieja aspiración histórica aún no resuelta

Si bien es cierto que el debate territorial constituye una de las grandes cuestiones que atraviesa la historia contemporánea española y que el mismo se vincula estrechamente, en casos como el andaluz, a la lucha por la conquista democrática, no es menos cierto que este debate se explicitó históricamente bajo fórmulas distintas y con actores diferentes. El federalismo constituyó una de esas opciones —no la única—, que persistió en el tiempo y que, en consecuencia, evolucionó en sus formulaciones. Desde las primeras construcciones teóricas marcadas por el alto grado de abstracción geométrica que contenían sus propuestas políticas, pasando por su regionalización en el cambio del siglo XIX al XX, hasta llegar a la cohabitación con las formulaciones nacionalistas y autonomistas ya entrado el siglo XX.

#### 2.9.5. El federalismo responde a los valores republicanos que inspiraron las constituciones más avanzadas

El horizonte federal se ha definido históricamente como un horizonte para la organización territorial del Estado en clave anticentralista, descentralizadora. Pero también ha sido algo más que eso. Para muchos fue también, y prioritariamente, una vía, un instrumento de movilización, con el que canalizar la movilización popular y alcanzar las esperanzas y anhelos de cambio, reforma y transformación política y social. Asociado a la defensa de la República y, en no pocas ocasiones del municipalismo como campos idóneos para la forja de una cultura política democrática, vinculó el debate sobre la organización territorial del poder con la consecución de derechos y libertades, y con la garantía de su legítimo ejercicio, como vía idónea desde la que construir y, en su caso, reforzar el compromiso cívico de la ciudadanía en pro del bien común.

#### 2.9.6. Las clases sociales menos favorecidas han visto reflejadas sus reivindicaciones en el espíritu de una España federal

En Andalucía, donde la sombra de la herencia federal es alargada en este debate territorial, lo apuntado en el punto cinco determinó, junto a otras cuestiones de índole social, que el debate territorial remitiera históricamente también a la cuestión de la socialización política y el aprendizaje de la democracia, a la cuestión de la gestión municipal, a la experiencia emanada del conflicto social y laboral, a la necesidad de construir desde abajo y desde la periferia un proyecto nacional. En definitiva, la apuesta por un nuevo modelo de organización del Estado y de reparto del poder para España asentado en un proyecto de construcción de ciudadanía en el que el protagonismo debía corresponder preferentemente a las clases sociales apeadas de los territorios del poder.

### 2.9.7. La identidad andaluza se crea desde la necesidad de autoestima por parte de un pueblo marcado por la dependencia económica, social y cultural

En Andalucía, el debate sobre la organización territorial del Estado y el reparto del poder se vinculó históricamente —como en otros territorios del Estado— a la búsqueda y definición de una identidad cultural sobre la que sustentar una propuesta específica de identidad política. Lo fue en la década de 1880 con la aparición del movimiento folklorista andaluz y la vinculación de algunos de ellos a las propuestas republicanas y federales que emergieron en estos años y que defendían un modelo nuevo de articulación del Estado. Ocurrió igualmente en las décadas iniciales del siglo XX al calor de la efervescencia del debate regionalista y su clara vinculación —a través de figuras tan emblemáticas como la de Blas Infante, entre otros— con las propuestas políticas del Andalucismo Histórico, en su variante regionalista, primero, y nacionalista y/o autonomista, después. Y ocurrirá igualmente en los años de la transición democrática, cuando la demanda y la lucha por la Autonomía política y el autogobierno se vinculaba indisolublemente a la solución de un pueblo marcado por el subdesarrollo y el agravio comparativo.

### 2.9.8. No hay una identidad esencialista y excluyente sino una identidad andaluza política basada en la conquista de derechos sociales

En Andalucía, y a diferencia de lo que ocurrirá en otros territorios del Estado español, la definición de la identidad se asentó sobre la base de marcadores de identidad de naturaleza preferentemente política y no étnica. El problema de la desigualdad social, incluso de la pobreza, asociado a la cuestión agraria y campesina, los males de atraso, el subdesarrollo y la explotación, la subordinación caciquil... constituyeron cuestiones centrales no solo en la definición de la identidad andaluza, sino también, y de manera especial, en su programa de «redención».

### 2.9.9. Las aspiraciones identitarias de Andalucía jamás han sido excluyentes sino todo lo contrario, están basadas en una experiencia histórica de mestizaje y mezcla de culturas

Será precisamente la fuerte presencia de esta dimensión cívica y política en la formulación de la identidad andaluza la que ha determinado históricamente que, de una parte, la propuesta cultural y política que emane de esta no se sustancie necesariamente en términos de exclusión sino, en muchos casos de inclusión (conceptos como los de mestizaje de la cultura andaluza, etc.), y de otra, que el programa de redención de

Andalucía centrado históricamente en la resolución de problemas seculares como las desigualdades sociales y el atraso económico y defendido en un marco de organización territorial del poder nuevo en España encuentre fáciles vías de comunicación con la tradición republicano federal; en especial con aquella de raigambre pimargalliana donde la defensa de la igualdad y la justicia se combinaba —a la altura de mediados de la década de 1890— con el reconocimiento de la centralidad del problema de la tierra y la necesaria redención de los campesinos como condición inexorable para asentar el progreso y la democracia. Dicho en otras palabras, la definición de la identidad cultural con una fuerte carga de la dimensión cívico-política permitió de hecho la formulación —no sin problemas y contradicciones— de un proyecto de identidad política para Andalucía en una nueva España en la que fue fácil la conexión con la herencia republicana y federal, especialmente con aquella que manifestaba a la altura del cambio de siglo un programa de actuación muy parejo al que por aquellos mismos años sostenían las primeras formulaciones de la socialdemocracia europea.

#### 2.9.10. Las clases dirigentes en Andalucía nunca han sido ni son nacionalistas

Lo recogido en el punto 10 evidencia, a su vez, otro rasgo característico de esta cuestión en Andalucía, a saber: a diferencia de lo que acontece en otros territorios del Estado español, en Andalucía el debate territorial y la apuesta, dentro del mismo, por la definición de una identidad política específica para Andalucía constituirá en muy buena medida un asunto históricamente asociado a las demandas políticas de las formaciones políticas y sindicales de izquierda y a sus objetivos teóricos de democracia plena y equidad.

### 2.10. La necesidad de un nuevo modelo de políticas públicas

Andalucía tiene un reto y una posibilidad de realizar una forma de hacer política y un estilo de políticas públicas distintas a las políticas de austeridad, claramente neoliberales, del gobierno de la Nación. Esa es la cuestión, el desafío y la oportunidad. Un reto complejo porque en el marco de la gobernanza multinivel, Andalucía representa sólo un nivel de gobierno dentro de un ámbito, el económico, en el que las decisiones no solo están en el nivel autonómico y, sobre todo, debe enfrentarse a dos efectos muy fuertes de la crisis: altos niveles de desempleo y un aumento de la desafección política.

En ese contexto, se ha observado que *el hincapié en la transparencia, en las políticas sociales, y en la defensa del Estado de Bienestar marcan la diferencia en la política de la crisis en la manera de gobernar en Andalucía.*

Hay pues, un discurso, una forma de hacer política y unas políticas sociales que se articulan para intentar abordar la crisis de otra manera que, sobre todo, intentan defender uno de los elementos centrales del modelo autonómico andaluz, el Estado de Bienestar.

*En ese sentido, uno de los grandes retos de las ciencias sociales en el momento actual consiste en redefinir la intervención pública en las sociedades maduras, participativas y democráticas. Esto hace que la legitimación de la intervención pública pase ineludiblemente por garantizar la transparencia en la gestión y ejecución de sus actuaciones, y no exclusivamente en el cumplimiento de la legalidad y la regulación social a través de las normas. Eficiencia y eficacia, junto con transparencia en la gestión, se convierten así en las expresiones más inequívocas de la nueva intervención del Estado en la economía, donde la utilización de las técnicas de evaluación juega un papel trascendental.*

Es necesario un cambio de actitud que lleve hacia la implantación de una auténtica «cultura evaluadora»; es decir, hacia la comprensión de la evaluación por los agentes políticos, económicos y sociales como un instrumento de mejora en la planificación económica y, consecuentemente, de transparencia democrática, evitando con ello, la posibilidad de ser utilizada como «arma arrojadiza» o «argumento triunfalista» en función de la posición del grupo de interés que haga uso de los informes de evaluación.

Las Administraciones Públicas vienen funcionando con criterios a veces difícilmente compatibles con las tendencias modernas que implican la eficacia y eficiencia de la gestión pública. En esta situación, la evaluación de políticas públicas, como herramienta también de planificación, puede ser un buen instrumento para corregir el proceso y debe contribuir a favorecer la inevitable reforma de la Administración en sus diferentes niveles: supranacional, nacional, regional y local.









Foro Permanente sobre el  
Estado Autonómico