

# Quatre límits al desballestament de l'Estat

**Yvan Lara i Sánchez**



## Introducció

En primer lloc –i no es tracta de cap formalitat– m'agradaria donar les gràcies a la Societat Andorrana de Ciències (SAC), no només pel fet que em convidessin a assistir i a participar en les seves XVI Jornades, ni perquè es recordin sovint de les ciències socials en general –i de les polítiques en particular– sinó, sobretot, pel seu do de l'oportunitat. Per plantejar un debat sobre l'administració pública a Andorra, que, ras i curt –no calen més qualificatius–, era necessari. Necessari i doblement oportú: oportú quan va tenir lloc l'acte –el 10 de desembre del 2010–, perquè s'albiraven aleshores unes eleccions generals, en la campanya i precampanya de les quals s'hauria de discutir molt del rol i, sobretot, del pes que han de tenir a Andorra les diferents administracions públiques; i oportú quan es publiqui el llibre amb les diferents ponències (final del 2011), perquè aquelles eleccions ens van deixar un govern amb una majoria parlamentària tan absoluta (22/28) que durant quatre anys podrà implementar (si no s'esberla la unitat Demòcrata) qualsevol reforma que es proposi, fins i tot en àmbits tan tradicionalment intocables com el de l'administració pública –des d'una transformació absoluta de la Llei de la funció pública fins a una redefinició radical de les competències i transferències comunals.

En segon lloc, m'agradaria apuntar un parell de puntualitzacions que, sempre que participo en actes d'aquesta mena, em sembla important recordar. (Les introduccions metodològiques sempre són feixugues, en sóc conscient, però, com no es cansa de defensar mai l'antropòleg Aurelio Díaz, resulten bàsiques perquè el lector pugui decidir amb criteri si paga la pena o no continuar llegint un article.)

D'entrada, em sembla important aclarir des d'on parlo i amb quina (limitada) autoritat escric aquestes línies, què és i què no és aquesta ponència. Miraré d'abordar el tema

amb una certa distància, tot i que sempre influït per la ideologia, no ho nego –a tots ens influeixen unes ulleres ideològiques o unes altres, més o menys graduades, a l'hora de mirar-nos el món–. I tot i que em dedico –moltes menys hores de les que m'agradaria– a això de la ciència política, aquesta intervenció, que quedi ben clar des de l'inici, no té res de científic ni pretén tenir-ho. Es basa, més aviat, en una valoració personal d'algué que es mira el món des de l'àmbit de les ciències polítiques, a coses que, diguem-ho així entre cometes, *darrerament es diuen contra l'Estat*. Es tracta d'una reacció contra un cert rum-rum, que ve d'aquí i d'allà (d'alguns grups polítics, alguns polítics, alguns opinadors, alguns empresaris, alguns dels que comenten les notícies en les edicions digitals dels diaris...), que defensa, de manera més o menys conscient, el desballestament de l'Estat.

Es tracta d'una reacció en dos moviments, mirant de no allunyar-me gaire del tema malgrat que de vegades considero imprescindible agafar una mica de distància i repetir –per contextualitzar, per partir sempre d'un context– algunes idees ja apuntades anteriorment per persones amb molta més autoritat que jo per parlar d'aquests temes. Una reacció en dos moviments, dèiem. En el primer, miraré de valorar de manera crítica com hem passat, a escala global, d'una crisi econòmica a la crisi de l'Estat. En el segon, en canvi, després d'assumir críticament aquesta crisi de l'Estat, defensaré quatre límits al seu desballestament, quatre línies vermelles que considero que no s'haurien de traspasar a l'hora de repensar l'Estat andorrà.

Finalment, un advertiment que m'agradaria que quedés clar des de l'inici: sí, treballo per a l'Estat amb estatus de funcionari des del mes setembre de l'any 2008; sí, sóc molt crític amb alguns aspectes de l'estatus i del funcionament funcional; i no, no crec que cap d'aquests dos elements de la meua equació personal em desautoritzi a l'hora de parlar dels temes que ens ocupen.

### **Primera part. De la crisi econòmica a la crisi de l'Estat**

En el moment més àlgid i simbòlic de la crisi (15 de setembre del 2008, Lehman Brothers, confirmació de fallida, treballadors d'aquest hòlding financer abandonant-ne les oficines caixes en mà: suposo que tots conservem al cap aquesta seqüència), impactats encara pel seu abast, per la seva violència, es va arribar a parlar –no des de *Le Monde Diplomatique*, no des de Porto Alegre, sinó des de Davos, des de Washington, des de Brussel·les– d'una reforma radical del sistema econòmic i financer global, fins a arribar a defensar allò d'*humanitzar el capitalisme*, de combatre de manera decidida l'especulació, de castigar els irresponsables, d'avançar cap a una redistribució més justa dels recursos, del diner...

Ara –que tot i que no podem donar la crisi per tancada ni sabem, tampoc, quan s'acabarà, però sí que disposem de prou elements per saber com s'ha decidit tancar (tancar en fals), quin tipus de receptes s'han començat a implementar i es continuaran

implementant–, ara és evident que hem avançat en la direcció radicalment oposada. Els dèficits públics –no tan sols normals, sinó, fins i tot, necessaris en temps de crisi– s'han agafat com a excusa per esprémer el gros de la població i, així, no fer perillar el pastís dels que ens han portat fins aquí, i s'ha forçat d'aquesta manera fins al màxim exponent aquella màxima neoliberal de la capitalització dels beneficis i la socialització de les pèrdues.

Tot plegat s'ha executat, a més, amb la complicitat d'una societat alienada, anòmica, confosa, manipulada i enganyada, però també dòcil, poc activa, endormiscada, resignada, que ha acceptat de forma irreflexiva jugar el joc que li proposaven, que ha acceptat voluntàriament una baralla inútil entre aquells que no han generat la crisi –els aturats amb els treballadors, els que van arribar abans amb els que van arribar després, els que cobren més amb els que cobren menys, els treballadors del sector privat amb els del sector públic– mentre els nostres representants salven els responsables de la crisi i collen, en canvi, la resta, tota la resta.

El resultat de tot plegat –a banda d'un conflicte social latent que sempre amenaça d'anar a més i que situa els immigrants i els funcionaris en la picota imaginària col·lectiva– és que hem acabat acceptant de forma automàtica, sorprenentment automàtica, una conclusió sorprenentment no discutida, sorprenentment acceptada, sorprenentment legitimada, sorprenentment no protestada: s'ha de desballestar l'Estat per salvar el mercat. Un Estat, doncs, que ara no només pretenen demolir des de fora sinó que també contribuïm –amb la nostra passivitat, amb la nostra complicitat– a ensorrar des de dins. Es tracta d'un nou rebrot, a escala local, d'allò que Hirschman anomena *les retòriques de la intransigència* i que, els darrers tres segles, han anat apareixent per qüestionar les llibertats individuals (Burke, De Maistre), el sufragi universal (LeBon, Spencer, Mosca, Pareto) o l'estat del benestar (Huntington, Hayek). Ara toca qüestionar l'Estat. Sens dubte, aquesta és una gran notícia per a tots aquells que mai no han volgut un Estat fort perquè, bàsicament, mai no l'han necessitat; el problema és que hi ha molta gent que continua necessitant l'Estat, ara més que mai, perquè continua necessitant pensions, biblioteques, transplantaments, beques, transport escolar, operar-se una hèrnia discal, anar a l'escola, que l'ensenyament sigui de qualitat...

Per combatre aquesta (falsa) conclusió disposem de dues vies: la idealista –crítica, radical: “No, el desballestament de l'Estat no és una derivació automàtica i inqüestionable d'aquesta crisi!”, “No podem acceptar la socialització de les pèrdues d'aquells que han jugat sempre al límit i han obtingut, d'aquest joc, sucosos beneficis durant tants anys...”– i la pragmàtica. Reconec que sóc més idealista que pragmàtic, més radical que amant de les mitges tintes, més partidari d'atacar les arrels dels problemes que de posar pedaços pertot. Les coordenades bàsiques d'aquesta ponència, però, són Andorra i el present, i això ens obliga a explorar, aquí, la via pragmàtica. Fer-ho ens portarà a defensar uns límits que redueixin aquest presumptament

necessari desballestament estatal a un simple i, aquest sí, necessari, aprimament de les estructures estatals. Fer-ho ens portarà, també, a defensar l'Estat –i quan escric Estat ho escric bé, *Estat*, i no govern ni, encara menys, aquest govern o l'anterior govern–; a defensar, si filem una mica més prim, les funcions de l'Estat –i, de nou, ho escric bé, *les funcions de l'Estat*, i no els funcionaris de l'Estat ni encara menys el nombre de funcionaris, ni el salari dels funcionaris, ni les pensions dels funcionaris, ni l'estabilitat, les paneres, els horaris, els triennis o qualsevol privilegi dels funcionaris–. És cert, d'altra banda, que en aquestes funcions bé hi haurà de treballar algú, ja sigui personal propi de l'Estat, ja siguin empreses subcontractades. Cadascú pot triar l'opció que li faci més patxoca –a mi, sigui dit de passada, certes subcontractacions de serveis per part de l'Administració em resulten tan escandaloses com certes relacions contractuals d'alguns funcionaris...

Juguem, doncs, nosaltres també al joc, sumem-nos als milions de convençuts i acceptem, com a punt de partida, que el deute és el que és, que és inacceptable i que de recepta només n'hi ha una, i implica l'ús de les tisores. Posem-nos a retallar, molt bé. Però com ho fem? A l'atzar? (no substituint els funcionaris jubilats, fessin la feina que fessin); de forma proporcional? (un % idèntic a cada ministeri, una quantitat absoluta idèntica a cada ministeri); carregant-nos allò que resulta més car? (carreteres, escoles, hospitals); l'últim servei que hagi arribat? (la prestació per desocupació, per exemple); aquells serveis que ens donin menys vots? (tot allò que no afecti els nacionals). Com ho fem? Existeixen moltes possibilitats a l'hora de retallar, algunes de les quals resulten d'allò més perilloses. He titulat la meua contribució a aquest debat fent referència a quatre línies vermelles que considero que no hauríem de traspassar a l'hora de repensar o transformar a la baixa l'Estat; quatre murs d'acer que haurien de delimitar fins a on es pot aprimar, com a màxim, el rol i el pes del nostre Estat; quatre límits –necessaris, constitucionals– al desballestament –retallar connota conjunturalitat; desballestar il·lustra molt millor, en canvi, la voluntat estructural, sense retorn, que s'endevina darrere de moltes propostes de reducció de la despesa– de l'Estat.

## **Segona part. Quatre límits al desballestament de l'Estat**

Quins són aquests quatre límits? La nostra Constitució, ja des del primer article, ens dóna la clau del debat, en aclarir-nos un fet que massa sovint donem per descomptat i que, en moments com els que estem vivint, resulta especialment revelador: "Andorra és un Estat independent, de dret, democràtic i social." La nostra norma suprema ens defineix i, per tant, ens obliga a ser un Estat social, un Estat democràtic, un Estat de dret i, sobretot, un Estat, unes obligacions, aquestes quatre, que hauríem d'evitar incomplir a l'hora de retallar si no volem comprometre ni la nostra independència ni el model de vida en comú que els andorrans han decidit, de forma sobirana, que és el seu.

## 2.1 Primer límit: el benestar

Comencem per l'Estat social, l'últim estadi evolutiu en l'arquitectura estatal –evolució a la qual no vam voler renunciar a l'hora de construir l'Estat andorrà el 1993– i que implica, d'una banda, que l'Estat és un actor econòmic més i, d'altra, que es fa responsable del benestar dels ciutadans. A la vella Europa se sent dir, des de fa dies, que l'estat del benestar tal com el coneixem té els dies comptats, que la meua serà la primera generació amb menys drets i menys benestar que la seva predecessora, que ja s'ha atès el clímax del benestar i que ara el gràfic –tots els gràfics– fa baixada... A casa nostra, en canvi, somiem la desarticulació de l'estat del benestar quan encara no l'hem arribat a articular, quan no l'hem tastat en la seva plenitud. Perquè no l'hem tastat! Quan caracteritzaven l'estat del benestar –el seu *Welfare State*–, els britànics destacaven que s'havia passat d'un Estat on els drets eren per a aquells que, cotitzant, se'ls guanyaven, a un Estat amb drets socials per a tothom, que es marcava com a fita la justícia social per a tothom al llarg de tota la seva vida, des de l'úter matern fins a la tomba (*"from the womb to the tomb"*).

Comparem el *Welfare State* britànic –o l'*État Providence* francès, o el model suec d'economia política, tant és– amb el presumpte Estat del benestar andorrà. Considerem un cas il·lustratiu, el còctel explosiu *comiat no causal + absència d'un subsidi d'atur amb cara i ulls + els requisits de cobertura de l'actual Llei de la CASS*, i apliquem-lo a un treballador que faci quatre anys i mig que és al país, que fou acomiadat fa tres mesos sense cap motiu i a qui diagnostiquen, a ell o a qualsevol dels seus fills, una malaltia greu, de tractament caríssim: per a aquesta persona, el nostre presumpte estat del benestar només pot tenir un nom, es diu "espavila't!".

Aquest és el nostre Estat social avui dia. Però és que ara, a més, arriben les tisoires. És a dir, no només no persistirem en la construcció del nostre estat del benestar –i això, per si mateix, com a cost d'oportunitat, ja és una retallada brutal– sinó que, a més, ens plantegem ensorrar els quatre maons que, a empentes i rodolons, havíem aconseguit apilar. No només no ens plantegem desenvolupar la nostra protecció social sinó que ja estem jugant amb les tisoires amb una Llei de la CASS que no fa ni dos anys que va entrar en vigor i que ara ja jutgem de "massa generosa"... Tot això convivint, alhora, amb una concepció assistencialista / populista del benestar per part de molts governants nacionals i comunals i amb una subvenció indiscriminada de serveis de luxe que fa, per exemple, que l'esquí escolar i –segons les parròquies– l'esquí en general se subvencioni a tothom, tant a les grans fortunes del país com a aquells que no poden somiar ni comprar-se uns esquís d'una altra temporada.

Volem retallar? Entesos, però fem-ho, sisplau, amb criteri, amb rigor, no siguem cíncics. Instaurem d'una vegada per totes una contribució proporcional de tots amb l'Estat: amb més IRPF i menys foc i lloc; amb més impost de patrimoni i menys IRPF a les rendes més baixes; amb més impost de societats i menys IVA; amb més impostos especials i

menys subvencions a la pràctica universal de l'esquaix o a l'aparcament públic de cotxes privats; amb més ajudes socialment bàsiques per a aquelles persones que realment ho necessiten i menys subvencions indiscriminades al transport o l'esquí escolars, i tot plegat assumint, a més, que això implica una inversió—necessària—en sistemes d'informació fiscal, en un bon cos d'inspectors, etc. En síntesi, hi insisteixo, cal rebaijar dràsticament les dosis de cinisme. Ni per ètica ni per estètica no podem posar-nos a desballestar el nostre tímid i inacabat estat del benestar mentre continuem subvencionant serveis de luxe i persones gens necessitades com potser no fa cap altre Estat al món. Si no ens podem permetre un subsidi d'atur en condicions, encara menys ens hauríem de permetre que em subvencionin a mi la piscina o el gimnàs. Ni tan sols, però, cal anar tan enllà. L'estat del benestar, ras i curt, ens l'hem de poder permetre: per necessitat social —això és una opinió— i per imperatiu legal —això, en canvi, és un fet: ens hi obliga l'article 1 de la Constitució.

## **2.2. Segon límit: la democràcia**

Aquest segon límit no sembla, aparentment, gaire en discussió. Sembla que hi ha un cert consens en el fet que, si som un Estat, serem (hem de ser, volem ser) un Estat democràtic. Potser sí, però amb una democràcia de quina qualitat? Alguns —aquell rum-rum a què em referia en la introducció— voldrien que això de la democràcia fos més eficient, més ràpid, amb menys xerrameca, més ritme, més funcionament empresarial. Es dona el cas, però, que no som una empresa, que som quelcom més complex que una empresa, amb uns objectius molt diferents als d'una empresa. Que s'ha d'agilitar la màquina burocràtica de l'Estat? Totalment d'acord. Ara bé, la democràcia té el seu ritme, un ritme lent, és cert, però aquesta lentitud, aquesta dilatació té un sentit, ni més ni menys que el de permetre que una democràcia sigui democràtica, perquè les decisions que ens afecten es puguin discutir entre tots, perquè tothom —qui es passa el dia enganxat al Twitter i qui no té ordinador a casa— pugui reaccionar i dir-hi la seva, perquè tothom pugui proposar alternatives, perquè es puguin estudiar seriosament aquestes alternatives...

Evidentment, podem renunciar a porcions de democràcia. I tant! Modifiquem la Constitució i llestos. Ara bé, valorem, abans, detingudament, si això de menys crisi per menys democràcia és o no és un bon negoci, si ens surt o no ens surt a compte el troc. Per mi no, és evident. Aquest dilema eficiència / democràcia em recorda massa d'altres debats clàssics i actuals de les ciències polítiques, com el de lliberat / seguretat, i no tinc gens clar, ni de bon tros, que les opcions eficiència i seguretat siguin les millors. L'Estat democràtic (plenament democràtic) em sembla innegociable, ha de ser una altra línia vermella que no es pot traspassar en el procés de desballestament de l'Estat.

### **2.3. Tercer límit: l'Estat de dret**

L'argument es repeteix. No cal estendre-s'hi, per tant, gaire. Quan fa uns mesos va començar a prendre forma la implementació de l'assistència lletrada a tots els detinguts no van mancar veus que denunciaven l'increment de costos per a l'Estat que això implicaria, el moment poc oportú en què es plantejava la mesura, etc. També incrementa la despesa, evidentment, la creació de noves batllies o la importació de la figura de l'executor de sentències. Però quina és l'alternativa? Deixar de fer lleis perquè és més barat? Deixar de jutjar-ne l'incompliment perquè és més barat? D'estalviar estalviaríem, i tant, i encara més si ens oblidem de la construcció d'un palau de justícia amb cara i ulls, però ens ho podem permetre? Hi ha estalvi que compensi el fet de deixar de ser un Estat de dret?

### **2.4. Quart límit: l'estatalitat i la independència**

Com apuntava més amunt, hi ha certs aspectes del nostre sistema polític que, en un territori qualificat ara fa un parell de dècades com a objecte estatal mal identificat, donem massa per descomptades. Ser un Estat independent de dret, democràtic i social implica, per sobre de tot, ser un Estat. I si som un Estat (els andorrans van decidir ser un Estat i, per tant, fins que no decideixin sobiranament el contrari s'han obligat a ser un Estat) hem d'assumir que som un Estat amb totes les conseqüències, vestir-nos com un Estat, comportar-nos com un Estat. I, com a Estat, hem de tenir escoles pròpies, fins i tot si França i Espanya decidissin abandonar educativament el país i haguéssim de passar dels 15 centres actuals a 45, de 800 nòmines a 2.400. I, com a Estat, hem de parlar amb la resta d'Estats, i disposar, per tant, d'un ministeri d'Exteriors, i d'alguna ambaixada, i de treballadors que s'encarreguin de les nostres relacions exteriors. I, com a Estat, hem de garantir la nostra seguretat, i protegir el patrimoni de l'Estat, i preservar el medi ambient de l'Estat, i desenvolupar la funció econòmica de l'Estat, perquè així ens hi obliga la Constitució i perquè això és el que toca fer als Estats.

I no podem renunciar a tot això. O sí. I tant que sí! Ara bé, no fem trampa, siguem coherents. Si no volem desenvolupar un estat del benestar a Andorra, iniciem una reforma de la Constitució i traiem-ne "social" de l'article 1, i carreguem-nos aquells articles del Títol II que ens facin nosa. Assumim, si és així, que no volem ser tan democràtics i, pel que fa a l'Estat de dret, reconeixem que està sobrevalorat, que les lleis tampoc no són tan importants, que preferim l'arbitrarietat i el desordre, que són més barats. I assumim, si som dels partidaris de desballestar l'Estat, que no ens atrevim a ser independents, que una mica més de tutela no ens aniria malament—"mira a Mònaco que bé que els va!", que això de ser independents és caríssim, que això de ser un Estat és inassumible, que no paga la pena, i plantem-nos a Madrid, ara que encara hi tenim una ambaixada, i sol·licitem el nostre ingrés com a comarca catalana

(L'Andorranès) o a París, i implorem que ens acceptin com a nou departament de Midi-Pyrénées (La Valira).

Em rellegeixo i admeto que alguns fragments semblen sospitosos de demagògia, que de vegades sembla que fugi d'estudi. L'únic que faig, però, és portar fins a les últimes conseqüències els arguments reals i quotidians que molt sovint s'utilitzen per atacar l'existència de l'Estat i reaccionar-hi en contra, en defensa d'un Estat que massa sovint es troba sense defensors, en defensa d'un Estat que tots vam construir i aprovar fa menys de dues dècades. La pregunta, per tant, no té res de demagògica. La pregunta és pertinent i necessària, és legítima, i ens hem d'atrevir a fer-nos-la i a assumir la resposta sigui quina sigui, surti cara o creu, perquè no hi ha res de més insuportable que la incoherència, que parlar per parlar defensant una opció sense assumir-la fins a les últimes conseqüències: volem continuar sent un Estat de dret, democràtic i social? O permeteu-me l'enunciació d'una versió més sintètica i incrementar així, de passada, el grau de provocació –necessària provocació–: de debò volem continuar sent un Estat?

**Yvan Lara i Sánchez,**

Llicenciat en ciències polítiques i de l'administració, professor d'Història,  
Geografia i Institucions d'Andorra al Lycée Comte de Foix