

L'Administració i els serveis públics, més enllà dels dogmes

Iago Andreu i Sotelo



En la meva feina diària com a periodista acostumo a escriure primer el titular i els subtítols i després el text de la notícia. M'ajuda a ordenar les idees. S'esdevé a vegades, però, que a mig escriure el text de la notícia em veig obligat a canviar-ne el titular. Passa poc, però passa. Amb aquesta breu comunicació de les XVI Jornades de la Societat Andorrana de Ciències, m'ha passat –en certa manera– això. En el moment en què em van convidar a participar-hi vaig anticipar que el títol de la meva intervenció seria *L'Administració i els serveis públics, més enllà dels tòpics*. Després em vaig adonar que on hi deia *tòpics* hi hauria de dir *dogmes*. Però fins i tot els errors serveixen per a alguna cosa: l'error i posterior rectificació em van fer pensar en la diferència entre els tòpics i els dogmes. Els tòpics, sempre que no se n'abusi, no són necessàriament dolents; és més, sovint, ajuden a comprendre la realitat, a esquematitzar-la. Els dogmes, en canvi, tot i ser fonamentals a l'hora de bastir una teoria i de posar els fonaments de qualsevol cosa, serveixen de ben poc quan hem de gestionar realitats. Com que fer de periodista també consisteix a descriure impressions, començaré per aquí. Abans d'arribar a Andorra tenia un prejudici sobre aquest país que la realitat va desmentir: en ser com és un país petit, amb un proverbial dinamisme econòmic i havent estat governat gairebé sempre per polítics inequívocament conservadors, pensava que em trobaria amb un Estat mínim, pràcticament com el que esbossa Robert Nozick en la seva obra *Anarchy, State and Utopia*. Res més lluny de la realitat. A Andorra, i per a mi això va ser molt sorprenent, l'Estat és d'una omnipresència gairebé soviètica. N'hi ha prou de fullejar qualsevol dels diaris d'aquest país per veure que el Govern, els comuns i els diferents cossos de funcionaris ocupen el 80% de les informacions. Això no passa a cap dels països europeus que conec. Sorprès com estava, l'omnipresència de l'Estat i la sobredimensió de l'administració

pública van centrar algunes de les converses que vaig mantenir aquells primers temps al Principat. N'explicaré tres. La primera va ser amb algú del sector privat, que havia participat en un partit polític de signe més aviat progressista durant els primers anys de l'Andorra constitucional. Em va explicar que fa uns vint anys hi havia una por molt marcada pels sindicats però que més d'un assessor estranger els va dir: "els sindicats no us han de fer por, el que us ha de preocupar són els funcionaris." La segona conversa va tenir lloc temps més tard amb una persona que ha ocupat i que ocupa càrrecs públics de molta responsabilitat. Em va dir una frase que molts han degut pronunciar però que per a mi va ser molt gràfica: "A Andorra no tenim atur, tenim l'administració pública." La tercera conversa, ja més endavant, va ser amb un dels dirigents de la plataforma sindical dels funcionaris, en aquella època en què es reunien amb l'aleshores ministre Ferran Mirapeix per reformar la Llei de la funció pública: "Jo i tots sabem que hi ha funcionaris que no fan bé la seva feina, que han arribat a la seva plaça de manera, si no fraudulenta, sí poc transparent; són una minoria, però hi són, i em sap greu; però no podem dir res, els hem de defensar a tots per igual."

Segurament, cap d'aquestes tres persones no gosaria repetir en públic el que deien en privat. I jo crec que bona part dels problemes es començarien a resoldre, també el de l'administració pública, si féssim coincidir el nostre discurs privat amb el públic. Potser ha arribat l'hora que els uns als altres ens diguem les veritats a la cara.

El problema dels discursos que fem en públic és que sovint es fonamenten en dogmes que esdevenen letals quan els volem portar fins a les darreres conseqüències. Intentaré, modestament, combatre'n alguns. El primer és el del mateix model d'administració pública andorrana, molt similar en els fonaments al de qualsevol altre país europeu. Europa, sobretot l'Europa continental, ha basat la construcció de les seves societats en models molt perfectes en la teoria però molt imperfectes en la pràctica: la separació de poders, el constitucionalisme, la codificació... models que, com l'economia totalment desregulada, funcionen sota la premissa general que els individus són racionals, intel·ligents, neutres, asèptics... és a dir, que no funcionen mai. Això és el que passa amb un model de funció pública blindat que pretén garantir la neutralitat dels servidors de l'Estat malgrat els canvis polítics. Però tots sabem que, a Andorra i arreu, això no s'acaba de complir: perquè sovint s'utilitza el sistema per perpetuar i blindar persones a les quals es deu algun tipus de favor polític o de les quals s'espera un comportament procliu als interessos d'un partit, una facció o un lobby.

En això els nord-americans són més realistes: de la mateixa manera que accepten que els jutges tenen ideologia i aquesta ideologia sempre és explícita, també troben normal que quan canvia l'Administració canviïn automàticament milers i milers de servidors públics: es treuen els d'un per posar els de l'altre. Aquí també passa, però no ho admetem. Per tant, el dogma que ens diu que els treballadors públics tendeixen a ser més imparcials, més neutres i més virtuoses que els treballadors privats és un dogma fals.

El segon dels dogmes que cal combatre és un dogma que pot anar en els dos sentits: creure que el privat gestiona millor que el públic o viceversa. A Andorra tenim diversos exemples que desmenteixen ambdues creences: hem vist com l'externalització (privatització) del servei d'ambulàncies no es tradueix en una millora del servei i encara menys en una optimització del cost; però també tenim l'exemple de dos dominis esquiables on el domini de titularitat exclusivament pública (Vallnord) presenta unes xifres d'explotació sensiblement més dolentes que aquell on el capital privat té una major presència (Grandvalira). Ara bé, si bé la titularitat i/o gestió del servei és poc important, ja que el que compta és l'eficàcia i l'eficiència del mateix servei, des d'una perspectiva democràtica a igualtat de condicions em sembla preferible la gestió privada en condicions de competència el mercat, per tal d'evitar l'excessiva acumulació de poder en mans dels gestors públics.

El tercer dogma que em sembla perniciosos és el de l'eficiència i el de la recerca del dèficit zero. Sovint aquest debat es té al voltant dels serveis públics, i cal tenir en compte que hi ha serveis que precisament són públics perquè són deficitaris, quasi per naturalesa. Un cas clar és el de determinades prestacions del servei públic de salut, i aquí cal tenir clar que la salut –és cert– no té preu, però té un cost; i el dèficit no és necessàriament dolent sempre que estigui justificat i sigui assumible. N'hi ha que s'escandalitzen perquè la sanitat és deficitària, però ningú no analitza si la policia és deficitària. ¿A algú se li acudiria tancar o privatitzar el cos de policia per deficitari? Sí, segurament a algú sí; però bé, no a ningú amb dos dits de front. En el fons, l'exigència de l'eficiència i la manca de dèficit és raonable, sempre que es contemplin aquestes variables des d'un punt de vista econòmic ampli, des d'un punt de vista social i no merament comptable.

D'entrada hi ha serveis que un Estat ha de tenir, sense plantejar-se si són rendibles o no: servei de medicina legal i forense, per exemple. Més enllà d'aquells serveis que formen part indistricte de l'estructura d'un Estat, n'hi ha d'altres que poden seguir sent deficitaris però que podem decidir que així sigui. Entre tots cal decidir, cal fer apostes estratègiques per saber on destinem els dèficits i com els financem.

Quan parlem de finançament de serveis públics i de dèficit, és important el debat de la sostenibilitat, però crec que cal fer un debat previ sobre la justícia. Molt sovint allò que acaba sent insostenible era, ja en l'origen, injust. El sistema GAdA no és només insostenible des del punt de vista econòmic, sinó que és tremendament immoral. És un sistema d'incentius perniciosos: en primer lloc, perquè en alguns casos s'han fixat uns objectius que ja haurien d'estar presents en qualsevol relació laboral normal –complir amb els horaris, minimitzar l'absentisme...– i en segon lloc, perquè la contraprestació rebuda com a incentiu es consolida amb salari, fet que desvirtua del tot aquesta contraprestació.

Un cop arribats aquí només em queda formular un model d'Administració ideal a

partir de les premisses que he anat exposant. D'entrada penso que seria valent apostar per una progressiva *desfuncionarització* de l'Estat. Atès que l'administració pública d'estil continental no garanteix els objectius per als quals va ser creada, sinó tot el contrari: no es tradueix en una més gran neutralitat, sinó que sovint serveix per blindar persones que –com gairebé totes– tenen un biaix polític; i atès que és un sistema molt rígid des del punt de vista laboral, seria interessant passar a un sistema amb menys pes de l'estatut funcionarial. D'entrada, totes aquelles funcions que l'Estat té encomanades i que no formen part de la noció clàssica de l'*imperium*, haurien de nodrir-se de personal en règim contractual ordinari; parlo de l'educació i la sanitat públiques, per exemple. També, posats a ser atrevits, es podria pensar en l'abolició quasi absoluta –excepte per a cossos com la policia o, als països on n'hi ha, l'exèrcit– de la categoria funcionarial: si disposéssim d'una agència dependent del Parlament que controlés la neutralitat de l'administració pública no seria escabellat pensar en una administració sense funcionaris, només amb treballadors en règim laboral. Això es traduiria en un personal més sensible al risc i als incentius i, per tant, més motivat, i en un sistema més flexible. Sempre que, hi insisteixo, fóssim capaços de garantir la independència i la neutralitat dels agents públics mitjançant un control extern.

Iago Andreu i Sotelo,
jurista i periodista, cap de redacció d'"El Periòdic d'Andorra"