

ASPECTES ECONÒMICS DE LA NECESSÀRIA ACCELERACIÓ FEDERAL

Francesc Trillas

(Text de la intervenció a l'acte sobre "Economia en un Estat Federal" organitzat per l'Ateneu Barcelonès, Economistes Davant la Crisi i Federalistes d'Esquerra, que va tenir lloc el 15 de setembre de 2015)

El que vam escriure fa aproximadament un any i mig en el [llibre sobre economia i federalisme](#)ⁱⁱⁱ els cinc autors i autores que hi participàvem està totalment vigent. Avui podem afegir algunes coses a la llum del que ha passat i de les nostres reflexions. Dèiem en aquell llibre que el federalisme forneix les millors idees per aportar un marc institucional que resolgui els grans problemes socials i econòmics del segle XXI. Avui la major part de ciutadans que viuen en democràcia al món ho fan en federacions, i encara més ho faran si aconseguim accelerar (encara que sempre serà un procés inacabat, com als Estats Units) el procés per fer de la Unió Europea una autèntica federació.

En la meua opinió, la qüestió clau des del punt de vista econòmic és com reformar el marc institucional actual perquè un marc institucional reformat compleixi una sèrie d'objectius:

- Regular millor en l'abast geogràfic òptim.
- Redistribuir més i millor la renda, la riquesa i el poder.
- Donar estabilitat i seguretat jurídica per facilitar inversions i altres decisions irreversibles.
- Ser acceptat democràticament perquè actui amb legitimitat i no sigui vist com un aparell tecnocràtic al servei d'interessos llunyans.
- Ser consistent amb valors ètics, universalistes d'igualtat, justícia i llibertat, i amb una realitat de creixent barreja i diversitat cultural.

No es tracta només de fer un Estat federal espanyol, sinó de construir una arquitectura institucional federal per al segle XXI; la prioritat és fer l'estat federal europeu (que Europa sigui com un país, però probablement més complexe que qualsevol país que

hagi existit fins ara), i veure com Espanya i Catalunya hi poden contribuir i encaixar. [Dos “trilemmes”](#), els de Rodrik i Milanovicⁱⁱⁱ, ens ajuden a entendre per què els principis del federalisme són els més apropiats al món del segle XXI, caracteritzat per la globalització i l'emergència de grans problemes que superen totalment la forma estat.

Si donem per irreversible la globalització, aquests trilemmes ens diuen que la democràcia no és compatible amb l'estat-nació, perquè els grans problemes són globals, i un exemple d'això són les migracions: donades les grans diferències de renda entre països, aquestes són inevitables i s'han de gestionar en l'escala òptima, que com veiem aquests dies depassa totalment els vells estats.

La reforma de les institucions a Espanya s'ha de produir en aquest marc. Per descomptat que hi ha coses que es poden fer sense esperar que Europa, i en especial la zona euro, acceleri la seva federalització. I si s'avança en aquest sentit (cosa que no està garantida) es farà per la via del vot, el pacte, la negociació i les grans majories, buscant solucions adaptades al nostre context. Una cosa que per cert hauríem de copiar dels canadencs és no tant les seves solucions concretes, sinó la seva lucidesa per buscar solucions originals, adaptades a la seva dotació institucional (per exemple, ells no comparteixen moneda amb ningú ni venen del franquisme).

Altres intervencions avui aprofundeixen en tot el que es pot fer des del punt de vista de la fiscalitat i el finançament autonòmic a Espanya. Altres coses més enllà de la fiscalitat també es poden fer sense esperar la federació europea (tot i que aquesta les reforçaria):

-Supressió de les diputacions provincials, reforma de l'administració central de l'estat, supressió de ministeris amb competències transferides.

-Claredat competencial i financera, criteris objectius d'inversió territorial.

-La llengua com a bé col·lectiu, també d'Espanya i d'Europa (pluri-lingüisme com a Canadà i Suïssa).

-Més i millors òrgans de govern compartit i sobirania compartida, incloent la reforma del Senat.

-Distribució de seus d'organismes federals pel territori.

Són reformes importants, que facilitarien la legitimitat i l'acceptació democràtica, però que de totes maneres no resolen totalment el problema d'adaptar la democràcia als àmbits geogràfics on es prenen les grans decisions ni ajuden per si sols a resoldre alguns dels grans problemes de la humanitat, que també afecten als catalans i catalanes: frau fiscal, concentració creixent de la riquesa, inestabilitat financera, canvi climàtic.

Les propostes sobre com organitzar les sobiranes (el que jo anomeno “debat federal”) no poden obviar qüestions com la defensa, la seguretat i la moneda. Aquests béns públics són aspectes claus de l'organització col·lectiva del que fins ara s'ha conegut com estat sobirà, i que avui està mutant cap a noves formes de sobirania compartida. Qualsevol reforma institucional ha d'aclarir com els resol; els ciutadans tenen dret a ser tranquil·litzats sobre això. La importància de les qüestions monetàries, bancàries i financeres, és una qüestió de la qual parlàvem al llibre, però que s'ha vist confirmada amb escreix amb el debat a Escòcia i el que ha passat després a Grècia.

Els ciutadans tenen dret a ser tranquil·litzats perquè prenen decisions irreversibles al llarg de la seva vida donant per segures institucions com: les pensions, els títols acadèmics, la moneda i els caixers automàtics, les polítiques lingüístiques, la seguretat, els contractes i institucions laborals, la propietat o el contracte de lloguer del seu habitatge, el seu passaport... No són només els grans inversors els que pateixen per la incertesa, qualsevol de nosaltres té dret a sentir-se preocupat quan comença a pensar en aquestes coses. La nova economia institucional de Coase, North, Williamson i Aoki ens ensenya la centralitat d'aquestes qüestions institucionals en el desenvolupament econòmic, qüestió que està totalment absent del debat a Catalunya. També és difícil per cert entendre el que passa a Catalunya sense dues altres branques de l'economia moderna i les ciències socials: la teoria de l'elecció social (que explica les dificultats de les regles de votació) i l'economia del comportament (que explica les bases psicològiques del comportament individual i col·lectiu i les seves implicacions econòmiques i polítiques).

Però tornant a la qüestió institucional, és a dir, a la necessitat de “commitment” (d'institucions que es comprometen de forma creïble a respectar les decisions irreversibles), avui el nostre marc institucional, formal i no formal, necessita una reforma

en profunditat, per adaptar-se a la realitat del món d'avui, i per superar la crisi a la qual l'ha sotmès la recent davallada econòmica i financera. El nostre paquet constitucional (format per la constitució espanyola i els tractats europeus, i un marc mental informal encara massa basat en la noció de "sobirania nacional") és com una vella infraestructura, com els estadis de futbol o els cotxes cubans. Ha prestat grans serveis, i pot seguir funcionant, podem allargar la seva vida útil posant pedaçs, però correm seriosos riscos si no el reformem en profunditat i no el canviem per un de millor. Però no convé abandonar-lo sense la garantia que és substituït per quelcom millor. Seguir amb ell és l'autèntic Pla B. El Pla A, la primera via, és reformar-lo en profunditat per quelcom millor, amb un suport semblant al que va tenir el paquet constitucional actual, quelcom millor que avui encara té perfils borrosos, però que cal començar a perfilar, abans que patim accidents irreversibles.

I en aquest començar a perfilar és crucial entendre per quines raons hi ha col·lectius importants que es mobilitzen per la independència en determinades regions d'Europa. És important entendre-ho perquè a la llarga no avançarem, sinó que seguirem en la paràlisi de l'enfrontament sobiranista, sense convèncer alguns independentistes que hi ha idees millors que la de crear nous estats sobirans. Hi ha moltes raons d'aquestes mobilitzacions. Una raó és que ja hi ha "estats" petits perfectament viables (tot i que només solucionen els seus problemes, no els dels altres, i sempre en agregats més grans) i alguns es pregunten: ei, i per què nosaltres no? La millor resposta, no l'única, és que és massa tard i tindria grans costos de transició; això s'havia d'haver fet al 1914. Una altra raó és que les regions inquietes són [regions relativament riques](#) (amb diferències persistents) amb un autogovern que gestiona recursos importants que en part es posen al servei de la construcció d'un relat sobiranista que grinyola amb el relat de fer d'Europa el "país". La seva riquesa relativa per cert fa pensar que el dèficit fiscal d'aquestes regions en una Europa federal (la desitjabilitat de la qual alguns independentistes lúcids no neguen) seria encara més gran que l'actual si el pressupost de la UE creix als nivells que serien desitjables.

En aquest esforç per perfilar els detalls d'una proposta federal, que sigui un marc institucional sòlid que substitueixi l'actual, les coses haurien d'apuntar cap a una Europa sense fronteres amb molta llibertat per sota (en la línia de les jurisdiccions funcionals proposades per l'economista suís Bruno Frey: euro-regions, "instituts" Ramon

llull, instruments per objectius que no depenguin necessàriament de les delimitacions existents).

Per aquestes raons, els intents de resumir els efectes d'un cert canvi institucional amb un número no tenen cap fonament. El que és necessari es analitzar com, [en el marc d'una Unió Europea](#) que necessita integrar-se més i ser més democràtica, s'organitza el poder des de baix i la cessió necessària de sobirania des dels actuals estats al nivell comunitari, especialment en la zona euro. No hi ha un federalisme espanyol i un federalisme europeu, hi ha una reflexió federal que afecta als diferents nivells de govern. No hi ha dos federalismes.

El nou federalisme és la millor eina per resoldre els problemes socials. És una fal·làcia que hi hagi dos eixos, un de “social” i un de “nacional”. Les propostes que es fan respecte a les qüestions federals (jo prefereixo parlar de fet federal abans que fet nacional) afecten directament a les qüestions socials. L'eix social del Sr. Mas és consolidar amb mutacions diverses una elit en el poder utilitzant el relat nacional. Però avui dia no es pot lluitar contra les desigualtats, el frau fiscal, el canvi climàtic, la inestabilitat financera, en el marc de [l'estat nació](#). No té cap sentit ser agnòstic en la qüestió federal i dir que s'és d'esquerres (com fa una candidatura), o ser agnòstic en la qüestió social i dir que s'és independentista (com fa la candidatura oficial), o dir que s'és anti-independentista (com fan altres “agnòstics socials”). Els projectes socials i econòmics requereixen un marc institucional, no tot es pot combinar amb tot (per exemple, el lema "independència per canviar-ho tot" desafía la lògica més elemental). Els responsables polítics tenen el deure de presentar projectes on explicitin en quin marc institucional viable i realista faran possible els seus projectes socials, siguin liberals, socialdemòcrates o d'esquerra radical, perquè poguem avaluar-ne la viabilitat i implicacions ètiques. Com pensen combatre la desigualtat i el frau fiscal des d'un estat independent que inicialment estaria desconnectat de la resta i no seria reconegut, i que en el millor dels casos s'hauria de plegar als grans moviments de capital?

Una economia estable i pròspera requereix avui institucions estables i legitimitzades, recolzades per grans majories que poden discrepar en les polítiques concretes. El federalisme pot contribuir a la regeneració democràtica perquè en un sistema federal cada nivell rellevant de govern rendeix comptes directament a la ciutadania, a diferència d'una confederació. La democràcia és més que votar, és no abusar de les institucions, és

combatre la corrupció, i això és més fàcil amb escreix quan cada nivell de govern té responsabilitats clares.

Crear un nou estat-nació no garanteix una millora institucional. El federalisme no la garanteix tampoc, no és una panacea, però crea un marc contrastat per fer-la possible. I no és una panacea perquè el seu principal problema és la deslleialtat federal, que pot venir de diverses direccions.

Però és necessari un combat polític per passar d'una lògica plebiscitària i frontista a una lògica de pacte i diàleg: vot, diàleg i acord a refrendar pel criteri de les grans majories (i si això no funciona seguim amb el cotxe cubà -millor dit, per sort espanyol i europeu-del nostre desgastat paquet constitucional).

No crec que pugui haver-hi una solució al "problema català" que afecti només a Catalunya. En la mesura que s'accepta que Catalunya forma part d'un agregat més gran (sigui Espanya o Europa) que s'ha de reformar i que queda afectat, el que es faci amb els impostos catalans i la capacitat de decisió catalana, afecta als veïns i per tant aquests també han d'entrar a l'equació. Això no vol dir que la proposta hagi de venir de "Madrid", com es diu sovint. La proposta ha de sortir dels sectors il·lustrats i progressistes de diversos llocs dels pobles d'Espanya, i com sempre que hem avançat, amb una forta presència catalana, i amb ajuda europea.

I per a mi, tres haurien de ser els ingredients fonamentals d'aquesta proposta:

-Reforma federal a Espanya associada a una reforma més general de les institucions entre altres coses per limitar el poder polític dels rics i poderosos: transparència real, supressió de les diputacions provincials, reforma administrativa, i dels òrgans reguladors amb una millor combinació d'expertesa i democràcia.

-Acceptació del valencià-català i altres llengües com a bé col·lectiu a potenciar com a llengües europees, oficials que no obligatòries al conjunt d'Espanya i a l'administració central.

-Compromís constitucional de les institucions catalanes i espanyoles a favor d'una acceleració del procés d'integració europea, avançant cap a la unió fiscal, social i política de la zona euro, amb un pressupost digne d'aquest nom que permeti invertir,

redistribuir i establir a escala europea, respectant el principi de subsidiarietat i el federalisme multi-nivell.

Crec que aquestes propostes no creen cap incertesa, satisfan un desig molt compartit de canvi i reforma, i poden servir perquè les polítiques públiques en el terreny econòmic s'adaptin al seu abast geogràfic òptim, permetent un grau ampli de flexibilitat, innovació institucional i control democràtic.

ⁱ Francesc Trillas, Josep M. Vegara, Antoni Zabalza, M. Antònia Monés i Montserrat Coldeforns: "Economia d'una Espanya plurinacional". Edicions Els Llumens. Barcelona. 2014

ⁱⁱⁱ Dani Rodrick: "Globalization Paradox" (2011) y Branko Milanovic: "The Haves and the Have-Nots" (2011)

