



*"En defensa de l'estat de benestar  
contra els seus entusiastes"*

*Xavier Calsamiglia i Blancafort*

*Lliçó inaugural del  
curs acadèmic 1994-95  
26 de setembre de 1994*

## "EN DEFENSA DE L'ESTAT DEL BENESTAR EN CONTRA DELS SEUS ENTUSIASTES"

LLIÇÓ INAUGURAL DEL CURS ACADÈMIC 1994-95,  
PRONUNCIADA PER XAVIER CALSAMIGLIA I BLANCAFORT,  
CATEDRÀTIC DE FONAMENTS D'ANÀLISI ECONÒMICA  
DE LA UPF.

El problema del paper econòmic de l'estat ha quedat sovint reduït al problema de determinar la dimensió òptima del sector públic o el posicionament ideal en un segment que tindria com a extrems la planificació centralitzada, d'una banda, i el mercat perfectament competitiu, de l'altra. El meu objectiu avui és aportar elements de reflexió sobre aquesta qüestió des de la inevitablement parcial i estratègica perspectiva de la teoria econòmica moderna, és a dir, des del punt de vista de la informació i dels incentius. Començaré doncs referint-me al desplaçament progressiu que s'ha produït en la *visió* dels economistes al llarg dels darrers decennis.

Segons una definició prou coneguda, el problema econòmic consisteix a satisfer les necessitats humanes mitjançant l'assignació de recursos escassos susceptibles d'usos alternatius. Com que sota condicions bastant generals les prioritats dels agents es poden representar mitjançant una funció d'utilitat, el problema econòmic es redueix –si es coneixen les dades tecnològiques– a un problema més o menys complex de maximització, i formalment no es distingeix de molts dels problemes d'enginyeria. En conseqüència, la situació de Robinson Crusoe a l'illa deserta reflecteix en tota la seva amplitud la problemàtica de la ciència econòmica. Aquesta és la visió del fet econòmic implícita en la famosa definició de Robbins, present en els nostres llibres de text fins a dates ben recents.

Aquesta visió de l'economia resulta avui dia tan limitada que la pràctica totalitat de l'activitat teòrica en quedaria exclosa. I és que el problema del conegut naufrag no resulta gaire estimulants com a objecte d'estudi, ja que tan sols conté els ingredients més trivials del fet econòmic. Si en l'illa hi apareix l'indígena Divendres la situació esdevé molt més interessant. És ben cert que cadascun d'ells podria espavilar-se pel seu compte, però això no és el que més els convé. La *divisió del treball* augmenta la productivitat i, per tant, les disponibilitats de béns podrien créixer considerablement si cadascú s'especialitzés en la producció d'alguna cosa. A la divisió del treball s'hi afegeix aleshores una altra propietat fonamental: les necessitats es satisfan millor si s'evita l'especialització en el consum. L'especialització en la producció i la diversificació en el consum generen la necessitat d'*intercanvi* i fan inevitable la *interacció* entre els agents.

Aquesta necessitat de cooperar juga el paper d'element aglutinador i explica per què al llarg de la història sempre s'ha observat que les societats funcionen mitjançant institucions i mecanismes que tenen com a funció fonamental canalitzar i regular aquesta interacció. El disseny d'aquestes institucions és sempre complex perquè, malgrat els avantatges obvis de l'intercanvi, és ben clar que hi ha un conflicte d'interessos entre els agents a l'hora de repartir-se'ls: tothom estarà d'acord que el pastís sigui més gros, però tothom preferirà també que la seva participació sigui tan gran com sigui possible.

Aquestes consideracions situen el problema en un nivell diferent. L'activitat de l'individu es continua considerant una conducta teleològica, i l'elecció entre les diferents alternatives es realitzarà sempre d'acord amb un criteri estable. El principi de racionalitat constitueix efectivament un element metodològic fonamental en la formulació de models explicatius. Però hi ha un element imprescindible que la coneguda definició de Robbins no permet de veure amb claredat i que deriva del fet que hi ha agents essencialment diferents. El que s'ha d'explicar és el comportament d'una societat o conjunt d'individus, i aquest no es pot reduir a la mera racionalitat individual quan l'existència d'una multiplicitat d'agents esdevé una característica essencial. La impossibilitat d'aquesta reducció és deguda a la presència d'almenys un dels elements següents:

a) *La diversitat d'interessos i objectius*. No hi ha un sol problema de maximització, sinó més d'un. La teoria de l'elecció social ha posat de manifest, a través de diversos teoremes d'impossibilitat, la dificultat d'harmonitzar aquests interessos i d'establir una funció objectiu a escala social, o funció de benestar, que d'alguna manera reflecteixi els interessos individuals subjacents. Aquesta multiplicitat i els conflictes entre les diverses racionalitats seran sempre un ingredient fonamental i diferenciador de la problemàtica econòmica.

b) *La diversitat de la informació*. Si la funció objectiu i les restriccions estan ben definides, per poder aplicar les tècniques matemàtiques d'optimització només cal conèixer les dades del problema. Però en una situació amb múltiples agents la qüestió bàsica és saber *qui* coneix aquestes dades. El coneixement de les necessitats, les capacitats, la tecnologia i les disponibilitats de recursos està dispers entre els agents econòmics, i cap d'ells no coneix totes les dades. Per tal de prendre decisions coherents és imprescindible la comunicació. Els desenvolupaments actuals de la teoria econòmica han acabat donant la raó a Hayek, qui, ja l'any 1936, reclamava per a la *divisió de la informació* un estatut epistemològic anàleg al de la divisió del treball, per tal de fer-ne un dels problemes centrals de l'economia com a ciència social.

El fet econòmic apareix ara, definitivament, sota una altra llum: no es tracta tant d'un problema de maximització com d'un problema de coordinació entre individus que disposen d'informació parcial i tenen objectius diferents. La consideració explícita de les limitacions en la capacitat dels agents econòmics per adquirir, comunicar i processar informació, i de la diversitat d'interessos i objectius, ha situat en el centre de les tasques teòriques el problema de l'organització de les institucions necessàries per coordinar les decisions d'aquests agents.

Curiosament, aquesta impressionant ampliació de l'univers del discurs ha tingut lloc com una prolongació del paradigma d'Arrow-Debreu, que formalitza la conjectura de la mà invisible d'Adam Smith. Els teoremes de l'existència de l'equilibri general competitiu i del benestar no es consideren un producte acabat del qual s'ha de predicar la veritat o falsedat, sinó més aviat el punt de partida per a una successió de models. D'alguna manera, el model d'Arrow-Debreu és per a l'economista el que la caiguda dels cossos greus en la "campana del buit" és per a un físic. Es tracta d'estudiar l'articulació de les categories analítiques del nucli teòric en un senzill model en què els principis actuen en *condicions ideals*.

De fet, tot el plantejament de la teoria de l'equilibri general ha engendrat un desplaçament progressiu de la *visió* dels teòrics de l'economia. Després de les aportacions d'Arrow i Hurwicz, els mateixos mecanismes d'assignació de recursos i de decisió col·lectiva han passat de ser dades exògenes a ser *variables* i, com a tals, a ser objecte d'elecció racional.

A la realitat hi ha molts mecanismes econòmics de coordinació diferents del mercat. Sovint trobarem que aquests mecanismes coordinen el conjunt de decisions que es prenen en el si d'una organització. L'empresa, per exemple, és un mecanisme d'assignació de recursos. En efecte, en una empresa, com en qualsevol organització, individus diferents cooperen en les tasques



productives, coordinen les seves accions, transmeten la informació indispensable i responen als incentius establerts per canalitzar les seves decisions en la direcció dels objectius de l'organització. L'empresa, com a organització econòmica, pot adoptar múltiples configuracions, segons com es resolguin els problemes bàsics de coordinar les accions dels individus i de motivar-los per assolir els objectius desitjats. En general, s'observa una estructura jeràrquica, i l'ús dels preus és molt limitat. En qualsevol cas, el mecanisme organitzatiu sempre estarà dissenyat per superar les dificultats generades per la multiplicitat d'objectius dels agents i la asimetria de la informació.

Els models econòmics han incorporat sovint el govern com a agent que pren decisions. Tota la teoria keynesiana, sense anar més lluny, va ser articulada per analitzar la intervenció del govern per corregir les fallades del mercat. Però el govern, en aquests models, sembla disposar de tota la informació pertinent i cap dels problemes derivats de la multiplicitat d'objectius o la asimetria de la informació no semblen jugar-hi cap paper. El sector públic apareix com un agent absolutament cohesionat i omniscient. Ha calgut esperar fins a dades ben recents perquè s'incorporés a l'agenda dels investigadors la consideració del govern com una organització complexa caracteritzada per una multiplicitat de nivells i una gran dispersió de la informació.

Per tal d'aclarir una mica el que significa l'estudi del paper de l'estat des de la perspectiva de la teoria de l'organització, tornem per un moment la nostra atenció al mercat. Aquest és un mecanisme de coordinació molt poderós. En efecte, sota les condicions especificades en els teoremes del benestar, sabem que el sistema de preus generat en mercats competitius té tres funcions fonamentals:

a) Proporciona informació suficient a tots els agents per coordinar les seves decisions i assolir assignacions eficients.

b) El que ha de fer cada agent per contribuir a l'objectiu social és –gràcies al sistema de preus que valora cada un dels béns i serveis– prou clar. Per produir el que s'ha de produir, les empreses han de maximitzar el benefici, objectiu únic perfectament clar i quantificable. Per controlar la participació de cada individu en el producte social i informar-lo de la dificultat relativa de produir cada mercaderia només cal que cada consumidor respecti la restricció pressupostària: no pot gastar més del que guanya. El mecanisme especifica la conducta proporcionant una configuració completa d'objectius que, si és respectada, condueix a assignacions eficients. Els preus permeten de passar de la determinació dels objectius socials –*el que compta*– a l'especificació

concreta i pràctica del que cal fer –*com comptar-ho*. El mercat constitueix un poderós mecanisme descentralitzat de càlcul.

c) Els preus contribueixen a configurar una estructura correcta d'incentius, és a dir, tothom té interès a seguir les regles de conducta del mercat. Això és degut al fet que els preus també són l'instrument bàsic de determinació de l'accés al producte social, és a dir, de la distribució de la renda. L'empresari que maximitza el benefici no només contribueix al benestar social, sinó que també hi surt guanyant personalment.

El que ens interessa aquí no és fer una apologia del mercat. Avui és ben conegut que aquestes propietats del mecanisme de mercat només són satisfetes en entorns econòmics molt particulars, en condicions ideals. Es tracta més aviat d'utilitzar aquest magnífic exemplar ideal per posar de relleu el tipus de propietats que ha de tenir una organització per considerar-se satisfactòria: definir els fluxos d'informació, establir una configuració d'objectius per guiar la presa de decisions i garantir que els incentius individuals són compatibles amb l'interès col·lectiu. I això és una qüestió de disseny organitzatiu.

Són molts els que diuen que el govern s'hauria de subjectar als mateixos criteris que regeixen en l'àmbit de les empreses privades: acceptació dels preus de mercat com a indicadors de valor social i voluntat de maximitzar el valor social de les seves decisions. Pels teoremes del benestar sabem que això només pot donar bons resultats en condicions que normalment no es donen en les decisions que corresponen al govern, precisament perquè la seva intervenció ha estat provocada per una fallada del mercat. Malauradament, els mecanismes de coordinació que haurà d'implementar el govern com a organització seran inevitablement més complexos.

Un mecanisme tan simple com donar instruccions a tots els nivells de decisió inferiors per maximitzar el benestar social directament –és a dir, tenir un objectiu únic per a tots els membres de l'organització– tampoc no pot funcionar, perquè aquests no tenen la informació necessària per fer-se una idea d'aquest objectiu, i menys encara per quantificar-lo. D'altra banda, en condicions d'informació asimètrica, el disseny d'un sistema eficaç d'incentius requereix la definició dels objectius intermedis de maneres que sovint són subtils i sorprenents.

Tirole menciona un exemple que il·lustra perfectament aquesta idea. En els mecanismes d'administració de justícia l'objectiu de l'organització és esbrinar els fets i aplicar la sanció que correspongui. El problema és que hi ha informació asimètrica –l'acusat està molt millor informat que el jutge sobre

els fets i no té cap incentiu per transmetre aquesta informació. Es podria pensar que el que cal és un agent imparcial que tracti d'obtenir proves dels fets per presentar el cas amb tota objectivitat davant del jutge. Els objectius de l'organització es transmetrien cap als nivells inferiors de manera prou trivial en aquest cas. L'organització real del nostre sistema judicial és prou diferent. Hi ha dos agents amb objectius totalment contraposats. L'advocat defensor tracta d'obtenir el màxim d'evidència en favor de l'absolució de l'acusat. El fiscal té l'objectiu justament contrari. S'espera de cadascun d'ells una activitat tan parcial com sigui possible. Sorprenentment, en aquest disseny organitzatiu es pretén obtenir una decisió justa i imparcial mitjançant la decisiva intervenció d'uns agents que tenen objectius decididament contraposats i declaradament partidistes. Això és el que els demana el mecanisme. Quins són els avantatges d'aquest esquema? Un advocat imparcial que hagués trobat una prova decisiva en una direcció difícilment tindria incentius per investigar en la direcció contrària per por de trobar fets que la neutralitzessin. Hi ha forts incentius per decantar-se cap a una de les parts i dedicar tots els esforços a trobar més proves que reforcin la primera. El mecanisme d'interacció del nostre sistema utilitza intel·ligentment les tendències a la parcialitat del defensor i el fiscal en favor de l'objectiu de la imparcialitat.

Tornem al fil del nostre argument. Diverses característiques diferencials fan que no puguem aplicar directament al govern la teoria de l'organització, que ha estat construïda pensant amb les empreses privades.

En primer lloc, el govern té *poders coactius*. En l'àmbit econòmic, l'estat té potestat per prohibir i regular tota mena d'activitats (com la concessió de monopolis), obligar els agents a fer certes transaccions (com és el cas de les assegurances obligatòries) i establir impostos. Amb la introducció del govern com a agent econòmic es perd una característica fonamental de tots els models de mercat: el fet que tots els intercanvis siguin voluntaris. Naturalment, aquest poder coactiu és una arma de doble tall: és cert que s'amplien enormement les possibilitats de dissenyar mecanismes alternatius, però en contrapartida resultarà molt atractiu utilitzar aquest poder per satisfer interessos individuals, i molt costós proporcionar incentius suficients per induir les conductes apropiades. L'ordenament jurídic ha adoptat una sèrie de precaucions que tenen per objecte canalitzar els poders coactius en la direcció dels objectius per als quals va ser inicialment concebut, i ha prefigurat com veurem més endavant l'estructura organitzativa de l'administració pública.

En segon lloc, el *procés de formació de les preferències col·lectives* o l'establiment de prioritats de l'organització també és peculiar. En una



empresa els objectius són determinats pels titulars dels drets de propietat. En el cas de l'administració pública, els objectius últims es determinen en l'àmbit polític: les grans prioritats es deriven dels procediments democràtics. Una conseqüència d'aquest fet és la temporalitat essencial de l'autoritat i la dificultat essencial d'assumir compromisos a llarg termini.

Aquestes característiques són determinants i expliquen la configuració organitzativa que ha adoptat el sector públic dels països occidentals. Aquesta no és ni l'única possible ni probablement la millor. Però el cert és que, per les raons que siguin, les administracions públiques comparteixen amb intensitat variable quatre característiques estructurals:

*a) Vinculació laboral de caràcter funcional*

La necessitat d'aïllar els treballadors de l'administració pública dels vaivens de la política va conduir a dissenyar la prestació laboral en el sector públic, de manera que fos totalment immune a la discrecionalitat dels polítics. La funció pública es caracteritza pel caràcter vitalici del contracte, per uns procediments d'accés molt regulats i per una marcada tendència a la uniformitat salarial. Aquestes són les tres peces bàsiques d'una estructura dissenyada per crear un aparell administratiu molt poc manipulable pels polítics que s'alternen en el poder. Amb això, l'aparell organitzatiu queda blindat i protegit contra les arbitrarietats dels polítics que transitòriament controlen els fils de l'administració pública, i es dona estabilitat al cos de funcionaris.

La realitat té, naturalment, una altra cara. Les relacions laborals són tan estables que els polítics no poden alterar-les: tan difícil és ser acomiadat per raons polítiques com per incompliment d'obligacions o incompetència. La uniformitat salarial, d'altra banda, fa que les remuneracions no tinguin res a veure amb l'assoliment d'objectius. Ens trobem doncs amb una estructura d'incentius extremament feble i vulnerable a corrupcions i manipulacions.

*b) Mentalitat de control i esperit ordenancista*

Com en qualsevol organització, el disseny de la jerarquia, el grau de descentralització, l'estructura d'incentius i els mecanismes de control constitueixen els aspectes crucials que en determinen la viabilitat i l'eficàcia. En el cas de l'administració pública, l'opció és ben clara. Hi ha una forta centralització de les decisions. En un intent de contrarestar la feblesa de l'estructura d'incentius, totes les decisions es traslladen a una instància superior, i els mecanismes de control directe són molt forts. S'ha optat per un reglamentisme que prescriu detalladament totes les actuacions i exigeix tota mena de documentació per justificar-les. Es generen papers i més papers amb



l'obscura esperança que les comprovacions documentals siguin garantia suficient d'una decisió correcta. La creativitat i la imaginació són així expulsades del sector públic. Aquesta desconfiança afavoreix un mecanisme organitzatiu que genera la desresponsabilització sistemàtica i la manca d'iniciativa de tots els membres de l'organització.

*c) Biaix igualitarista*

Aquest biaix no es refereix a la intensitat o a la convicció amb què s'intenta assolir els objectius d'igualtat en els resultats dels mecanismes econòmics. Ben al contrari, té el seu origen en el neguit incontrolat per impregnar d'igualtat tots els aspectes de funcionament d'una organització i en una ignorància total sobre les reaccions que les regles del joc tenen sobre les conductes. Traduir l'objectiu igualitarista indiscriminadament i sense cap matisació a tots els nivells de decisió té efectes molt destructius sobre l'estructura d'incentius. La garantia d'igualtat amb posterioritat al funcionament del mecanisme econòmic significa, de fet, desvincular la participació en el producte social de la contribució que s'hi ha fet. Els efectes sobre els incentius són devastadors. El biaix igualitarista del sector públic consisteix a ignorar aquest fet fonamental. Envaeix tots els àmbits de l'administració, des de la remuneració dels funcionaris fins als mecanismes de finançament de les comunitats autònomes.

*d) Permanència*

Les organitzacions econòmiques són mecanismes alternatius al mercat. Hi ha una llibertat considerable per crear organitzacions i poques restriccions respecte de l'àmbit i l'abast de les interaccions entre els agents. Quantitativament, la proporció de relacions que es produeixen a través del mercat és reduïda: bona part de les interaccions entre els agents econòmics es produeixen en el si d'organitzacions públiques o privades. Qualitativament, però, són molt importants. Entre altres coses, el naixement, el creixement, la reproducció i la mort de les empreses depenen de la seva capacitat de sobreviure en el mercat. El judici últim sobre la idoneïtat d'una estructura organitzativa es troba en el mercat. La taxa de rotació de les empreses mostra que, en efecte, en un món canviant són poques les empreses amb capacitat d'adaptació suficient. L'ajustament necessari es produeix llavors per l'eliminació de les empreses ineficients i per la creació de noves empreses.

Per construcció, les organitzacions públiques no estan sotmeses a aquestes pressions. La seva existència no està amenaçada. L'adaptació a un entorn canviant es produeix a través dels canvis de govern, és a dir, per modificacions en la cúpula que, per voluntat expressa dels dissenyadors de l'organització,

difícilment poden alterar l'aparell burocràtic. Desproveït d'instruments automàtics de sanejament i renovació, el sector públic necessita més que cap altra organització econòmica una reflexió expressa per adaptar el seu disseny a l'entorn econòmic en què opera i una voluntat política decidida per posar-ho en pràctica.

Quin és l'estat de la qüestió? En els darrers decennis s'ha fet un esforç teòric considerable per analitzar les fallades del mercat. Coneixem molt millor les implicacions del funcionament dels mercats incomplets. Les condicions que garanteixen el funcionament universal i correcte dels mercats es consideren avui molt més restrictives i irrealistes que fa uns anys. Però la realitat s'ha mogut a contracorrent del desenvolupament teòric: el sistema socialista soviètic s'ha ensorrat i en els darrers decennis els països occidentals han portat a terme una política decidida de privatitzacions. Els esdeveniments econòmics recents no fan més que reafirmar la primacia dels mercats. En realitat, els mercats funcionen molt millor en la pràctica que en la teoria i, a l'inrevés, el govern funciona molt pitjor en la pràctica que en la teoria.

La raó cal cercar-la, fins a cert punt, en l'agenda d'investigació dels economistes, que han dedicat molt més temps a estudiar les fallades del mercat que a analitzar les fallades del sector públic. Durant l'època en què un sector públic creixent generava feina en abundància i proporcionava serveis públics bàsics a tota la població, la manca d'anàlisis i de teories sobre la gestió pública revelava la convicció que era senzill assignar els recursos segons les necessitats i que, per tant, procediments molt senzills havien de tenir necessàriament un impacte positiu. Hi havia molta més preocupació pel control que no pas per la gestió eficient.

Els problemes que afecten avui el sector públic tenen el mateix origen que les fallades del mercat: s'embussen els mecanismes de transmissió d'informació i de compatibilització d'incentius. Les solucions centralitzadores o ordenancistes creen estructures jeràrquiques en les quals tot està preestablert i es confia poc en la informació privada o en la capacitat d'iniciativa dels agents econòmics. S'ha eliminat el mercat, i els mecanismes de coordinació alternatius s'han articulats d'esquena a la lògica econòmica i amb procediments més propis d'un exèrcit que d'una empresa. La conseqüència és l'immobilisme i la ineficiència.

Però hi ha una crítica que va més enllà del pur economicisme i que es refereix a aspectes més essencials. L'estat-providència o estat del benestar ha estat des dels seus inicis un estat que accepta responsabilitats per les condicions de vida morals i econòmiques dels individus. Si acceptem aquest principi paternalista —que, de fet, és el que de manera més raonable dona compte de l'evolució real



del paper de l'estat en l'economia— podríem definir els objectius socials de l'estat-providència com el fet de garantir en la mesura del possible a qualsevol individu les condicions materials que li permetin de contribuir creativament a l'obtenció del producte social, de participar-ne raonablement i d'exercir les llibertats personals. Res gaire diferent del que un bon pare desitjaria per als seus fills: garantir-los la salut i una bona educació perquè puguin guanyar-se la vida com a adults en un món lliure, independent, responsable i creatiu. I en cas que passi cap desgràcia, una garantia de suport. El paternalisme ben entès només incideix en la fase inicial, en la garantia de les condicions mínimes com la salut i l'educació per sortir a la palestra de la vida i per sobreviure amb èxit en un món en què és fonamental l'exercici de la llibertat individual de manera creativa i responsable. Difícilment s'acceptaria com a apropiada l'actitud del pare que té com a objectiu perpetuar la dependència econòmica dels fills sobre la base de garantir-los la subsistència econòmica i la igualtat: estaria danyant seriosament el seu potencial com a éssers humans.

Hem reflexionat prou sobre l'estil d'individu que pot arribar a generar un estat del benestar generalitzat? En el cantó productiu, un sector públic immens, cada cop més burocratitzat, estimula la proliferació d'individus irresponsables, sense capacitat d'iniciativa i impossibilitats per la mateixa organització per exercir la seva capacitat creativa. En el cantó del consum, el ciutadà mitjà és cada cop més petit, dependent, mancat i irresponsable. Ningú no té la menor consciència que els costos d'oportunitat i les demandes que es fan a l'estat-providència són cada cop més desmesurats. Les inclinacions a l'aprenentatge, la innovació, l'assumpció de riscos i les activitats creatives es difuminen progressivament.

Davant d'aquest estat de coses, no és estrany que per tot arreu hagin sorgit veus que exigeixin la reducció immediata de l'estat. No és només la seva eficiència el que es posa en dubte, sinó la naturalesa mateixa d'una societat que fomenta el parasitisme i l'immobilisme. Als entusiastes de l'estat del benestar que articulen la seva defensa donant arguments contra el mercat i promovent la centralització i la sobreprotecció caldrà dir-los que això és el pitjor que poden fer en favor d'una societat fermament ancorada en els principis que fonamenten l'estat del benestar. Cal lluitar contra els que defensen el sector públic desqualificant l'eficiència com a objectiu social i reduint artificialment el problema del paper de l'estat a unes dimensions ètiques, a un conflicte entre equitat i eficiència. La defensa de l'estat del benestar ha d'anar contra la pura ampliació de les competències de les administracions públiques que propugnen aquesta mena d'entusiastes i en favor d'una organització econòmica que permeti la posada en pràctica dels objectius de l'estat del benestar. La millor defensa dels objectius de l'estat del benestar és defensar l'eficàcia dels mitjans disponibles per assolir-los. I això

vol dir, avui, inventar-se'n de nous. Aquest és el repte que han d'acceptar els economistes, l'assignatura pendent.

Cal conèixer les limitacions de l'estat i els objectius que es persegueixen amb la seva acció per determinar quina mena d'intervencions poden millorar les coses. El problema del paper de l'estat en l'economia és fonamentalment el problema del disseny òptim d'una organització. L'important no és la grandària del sector públic o l'abast de les seves competències, sinó l'*estil de la seva gestió*.

Aquest nou estil de gestió ha de basar-se en principis de lògica econòmica, i ha de tenir en compte l'especificitat del sector públic, d'una banda, i els problemes econòmics que han resolt correctament les organitzacions que han sobreviscut a la prova del mercat, de l'altra. El punt de partida és necessàriament un bon diagnòstic. Stiglitz assenyala encertadament que les partides més importants de les despeses públiques –la seguretat social, l'assistència sanitària i l'educació– són essencialment béns privats i que, consegüentment, el paper de la teoria dels béns públics i de les externalitats és limitat. La justificació de la intervenció de l'estat en aquests serveis cal buscar-la entre altres raons, com els béns preferents, la redistribució de la renda i les fallades del mercat per problemes d'informació asimètrica. Aquesta redefinició del paper de l'estat i el nou estil de gestió han de basar-se en diversos principis.

En primer lloc, *el sector públic ha d'utilitzar al seu favor les forces del mercat*. El foment de la competitivitat en el sector privat (i no la neutralització d'aquest) i la seva introducció selectiva en el sector públic són les pedres angulars dels principis de procediment d'un sector públic fonamentat sobre les bases d'una economia de mercat. Els senyals generats en el mercat són un punt de referència molt important en les organitzacions: els preus han de tenir un paper important com a senyals informatius i com a elements de formació d'incentivació. Les empreses, sigui quina sigui la seva organització interna, han de superar constantment la prova del mercat. El sector públic no pot escapar totalment a aquesta lògica si no es vol privar de tots els instruments d'adaptació i adquisició d'informació.

En segon lloc, *s'han d'introduir mecanismes coherents de descentralització*. La concepció del govern com una unitat de decisió simple tan típica en els models econòmics actuals ha de donar pas a una visió molt més rica i complexa del sector públic com a organització econòmica subjecta a poderosos processos de descentralització.

En tercer lloc, *cal abandonar la mentalitat de control i replantejar-se totalment l'estructura organitzativa del sector públic*, per orientar-la més als



resultats en la prestació dels serveis. La reforma de l'administració pública és sens dubte una bona forma de modernitzar la gestió pública i de passar de la mera administració burocràtica a una organització articulada d'acord amb els principis de racionalitat econòmica, en què l'eficiència i la flexibilitat per adaptar-se a un entorn canviant siguin característiques essencials. Però aquest no és l'únic camí. Si la reforma no és viable, sempre serà possible articular mecanismes de finançament públic de serveis produïts per organitzacions privades (o fins i tot per organismes públics autònoms) en un context competitiu. Cal considerar la possibilitat de separar les decisions de finançament de les de prestació d'un servei públic, perquè això obre possibilitats interessants per utilitzar adequadament el poder coactiu del govern per solucionar les fallades del mercat i atendre els objectius d'equitat sense anul·lar criteris econòmics bàsics, com ara evitar d'assegurar els riscos petits o acarar els individus amb els costos marginals de les seves decisions. En molts casos serà aconsellable esquivar l'administració pública com a productora de serveis públics. El missatge és clar: hi ha altres maneres de fer les coses.

Finalment, *els objectius d'equitat i solidaritat no s'han de limitar a criteris quantitius sobre les assignacions*. I encara menys garantir distribucions equitatives amb posterioritat al funcionament dels mecanismes econòmics. El biaix igualitarista destrueix els incentius, distorsiona els mecanismes de transmissió d'informació i genera individus irresponsables.

Aquest és el repte que tenim els economistes avui. Repte que exigeix: realisme econòmic, per evitar el deliri normativista que creu que per transformar la realitat n'hi ha prou amb convertir els objectius en lleis; imaginació creativa, per dissenyar mecanismes econòmics que permetin d'assolir els objectius proposats; voluntat política, per alterar el curs de les coses i modificar o eliminar les estructures anquilosades, i determinació axiològica, per defensar en tots els àmbits la desitjabilitat de cert tipus de societat. I aquest tipus de societat no només es basa en una certa distribució dels recursos més o menys justa o eficient, sinó també en un cert estil de ciutadà.

26 de setembre de 1994