



Alguns aspectes de la provisió i la despesa en serveis socials: teoria i aplicació al cas de Catalunya

Mercè Costa Cuberta

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

7461 A12

C67

1984

ALGUNS ASPECTES DE LA PROVISIO
I LA DESPESA EN SERVEIS SOCIALS.
TEORIA I APLICACIO AL CAS DE CATALUNYA

TESI DIRIGIDA PEL CATEDRÀTIC
DR. ALEXANDRE PEDROS ABELLO
I PRESENTADA PER
MERCÈ COSTA CUBERTA
PER A OBTENIR EL GRAU DE
DOCTORA EN CIENCIES ECONÒMIQUES

FACULTAT DE CIENCIES ECONÒMIQUES I EMPRESARIALS
UNIVERSITAT DE BARCELONA, 1984



AGRAÏMENT

Em plau que les primeres paraules siguin d'agraïment profund per aquelles persones que han col.laborat críticament i constructiva en l'elaboració d'aquesta tesi.

En particular, expreso la meva gratitud al Dr. Alexandre Pedrós, director de la tesi, per la seva dedicació. Als Drs. Joaquím Solé i Joan Colom, per la lectura, consells i observacions. Al Dr. Francisco Domínguez del Brío, Director del Departament, la professora Núria Bosch i la Dra. Amelia Diaz, la seva ajuda incondicional, com també la de la resta de professors del Departament.

Faig extensiu aquest agraïment a les Institucions que han aportat la seva col.laboració -Generalitat, Diputacions, Ajuntaments, Caixes d'Estalvi, Càritas Diocesanes-, personalitzades en els responsables tècnics que han proporcionat les dades que es tracten en la part del treball aplicat a Catalunya. Molt especialment haig de mencionar la Direcció General de Serveis Socials de la Generalitat, en particular el Dr. Joan Artells, en Josep Arenas i en Pere Orriols, del Servei de Prospecció, gracies als quals he pogut treballar amb els milers de xifres, mecanitzades i manuals, de les sol.llicituds d'ajuda al F.A.S.

Tots ells es mereixen molt més que aquestes quatre ratlles de reconeixement. Moltes gràcies.

INDEX

	<u>Pàg.</u>
INTRODUCCIÓ	1
CAPITOL I. BENESTAR SOCIAL I BENS PÚBLICS	7
1. Introducció.....	8
2. Benestar social	9
2.1. Evolució i enfoccs econòmics del concepte de benestar.....	11
2.2. Benestar Social, Benestar Fiscal i Benestar Laboral.....	14
2.3. Política Social.....	16
2.3.1. Definicions.....	16
2.3.2. Els models de política social de TITMUSS.....	19
2.3.3. Evolució i convergència de l'aspecte econòmic de les polítiques socials....	22
2.4. Els Serveis Socials.....	28
2.4.1. Principis bàsics dels serveis socials.....	31
2.4.2. Funcions assignades als serveis socials.....	35
2.4.3. Perspectives socio-econò- miques de l'estudi dels serveis socials.....	38
3. Bens públics.....	44
3.1. Determinació del grau de privaci- tat-publicitat d'un bé o servei..	46
3.2. Definició i classificació d'aspec- tes de l'oferta i la demanda de bens públics, aplicables als ser- veis socials i de benestar.....	50
3.2.1. Necessitats.....	51
3.2.2. Preferències.....	56
3.2.3. Producció	64
3.2.4. Provisió	67
3.2.5. Consum.....	73
4. Conclusions.....	84

CAPITOL II. PRESTACIO I FINANÇAMENT DE
SERVEIS SOCIALS

SERVEIS SOCIALS	89
1. Introducció	90
2. Provisió de Serveis.....	91
2.1. Iniciativa pública.....	95
2.2. Iniciativa privada lucrativa...	97
2.3. Iniciativa social.....	98
2.4. Formes tradicionals i moviments alternatius.....	99
3. Prestació de serveis.....	115
3.1. Sistema oficial.....	116
3.2. Sistema comercial.....	119
3.3. Sistema social.....	121
3.3.1. Sistema informal.....	121
3.3.2. Sistema associatiu i voluntari.....	122
3.4. Clubs.....	127
3.4.1. Clubs, mercat i costos de transacció.....	141
4. Sistemes de finançament.....	143
4.1. Finançament a càrrec del sector privat.....	144
4.2. Finançament a càrrec del sector social.....	145
4.3. Finançament a càrrec del sector públic.....	148
4.3.1. Prestacions en especie..	148
4.3.2. Prestacions econòmiques i subvencions.....	151
4.3.3. Taxes.....	158
4.3.4. Cooperació entre sectors	166
4.3.5. Beneficis fiscals.....	171
Apèndix 1. Volum i destí dels fons de de Càritas Diocesanes de Ca- talunya. Any 1981.....	176
2. Volum i destí dels fons de l'Obra Social de les Caixes d'Estalvi de Catalunya. Any 1981.....	180
5. Conclusions.....	186

CAPITOL III.	DESPESA PÚBLICA I DESPESA SOCIAL ANALISI COMPARATIVA DEL PRESSUPOST SOCIAL DE VARIS PAISOS DE L'OCDE.....	193
1.	Introducció.....	194
2.	Comportament de la despesa pública...	197
3.	Objectius de l'anàlisi de la despesa pública.....	198
4.	Factors determinants de la despesa pública en serveis socials.....	201
5.	Estudi desagregat del pressupost de despeses.....	206
5.1.	Classificació econòmica.....	207
5.2.	Classificació funcional.....	208
5.3.	Classificació per programes.....	211
6.	Anàlisi comparativa de la despesa pú- blica, en especial la despesa social de nou països de l'OCDE.....	213
6.1.	Introducció	213
6.2.	Anàlisi global.....	217
6.3.	Anàlisi de la composició de la despesa.....	219
6.4.	Anàlisi de l'estructura de la despesa.....	228
6.5.	Factors que incideixen en el ni- vell i contingut de la despesa en assistència i serveis socials d'alguns països analitzats.....	233
7.	Conclusions.....	245
CAPITOL IV.	TENDENCIES, PERSPECTIVES I PROSPECTIVA DE LA POLITICA I LA DESPESA SOCIALS.....	254
1.	Introducció.....	255
2.	La societat post-industrial.....	257
3.	L'Estat del benestar.....	258
4.	Reestructuració de l'estat del benes- tar. Repercussions per als serveis so- cials.....	260
4.1.	Canvis en el volum i distribució de la despesa pública.....	261

4.2. Canvi general del sistema. De l'estat del benestar a la societat del benestar.....	265
4.2.1. Informe MacDougall.....	267
4.2.2. Informe Interfuturs.....	275
4.2.3. Informe sobre la crisi de l'Estat del Benestar.....	282
4.2.4. Mesures del benestar: Els indicadors socials.....	290
4.2.5. Informe sobre els efectes de la crisi econòmica en el desenvolupament del benestar social (Eurosocietats).....	295
4.2.6. Contrastació dels Informes.	303
5. Conclusions.....	309
Annex. Llista de les preocupacions i dels indicadors socials de l'OCDE.....	312

CAPITOL V. DESPESA PUBLICA EN SERVEIS SOCIALS (I). ANALISI DE LA DESPESA A CATALUNYA 1981-82.	322
1. Introducció.....	323
2. Marc Legislatiu.....	325
2.1. Competències en matèria de serveis socials.....	325
2.2. Formes de finançament.....	330
3. Marc conceptual.....	331
3.1. Organismes públics proveïdors de serveis socials.....	331
3.2. Base informativa.....	332
3.3. Programes de serveis socials.....	333
3.4. Classificació dels centres i activitats segons la seva dependència jurídica.....	336
3.5. Règim de serveis.....	337
3.6. Tipologia de les ajudes i subvencions.....	337
4. Anàlisi de la despesa.....	339
4.1. Despesa per organismes.....	339
4.1.1. Generalitat.....	341
4.1.2. Diputacions.....	349
4.1.3. Ajuntaments.....	353
4.2. Despesa per programes de serveis socials.....	370
Annex. Esquema de selecció de la mostra de municipis.....	376

CAPITOL VI. DESPESA PUBLICA EN SERVEIS SOCIALS (II)	
LES SUBVENCIONS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: ANALISI DEL PLA D'AJUDES DE LA DIRECCIO GENERAL DE SERVEIS SOCIALS 1981-82.....	377
1. Introducció.....	378
2. Marc general.....	378
3. Base informativa.....	380
4. Convocatòries 1981 i 1982.....	382
4.1. Resum de les convocatòries.....	382
4.2. Subvencions a institucions.....	386
4.3. Ajudes individuals periòdiques....	402
4.4. Ajudes individuals no periòdiques.	419
5. Valoració dels criteris de despesa pública en serveis socials a Catalunya i contrastació teòrica i empírica.....	438
Annexes. Distribució comarcal del Pla d'Ajudes de la Direcció General de Serveis Socials.....	447
CONCLUSIONS GENERALS.....	468
BIBLIOGRAFIA.....	476

INTRODUCCIÓ

El món d'avui és un món de conflictes i de tensions. Els conflictes han tingut un desenvolupament capítol a capítol de conflictes en entrar en conflicte els dos bàndols, el món de l'Est i el món de l'Oest, amb els seus objectius (1).

Un reconeixement legítim de realitat és que el món actual és un món de tensions i de conflictes. Els conflictes han tingut un desenvolupament capítol a capítol de conflictes en entrar en conflicte els dos bàndols, el món de l'Est i el món de l'Oest, amb els seus objectius (1).

El món d'avui és un món de conflictes i de tensions. Els conflictes han tingut un desenvolupament capítol a capítol de conflictes en entrar en conflicte els dos bàndols, el món de l'Est i el món de l'Oest, amb els seus objectius (1).

INTRODUCCIÓ

El món d'avui és un món de conflictes i de tensions. Els conflictes han tingut un desenvolupament capítol a capítol de conflictes en entrar en conflicte els dos bàndols, el món de l'Est i el món de l'Oest, amb els seus objectius (1).

Aquests conceptes inicials han tingut una evolució que s'acompanyava un contexte de desenvolupament econòmic i social. Però, en el moment en que la crisi ha deturcat el creixement general, el nivell

(1) L'Institut Internacional d'Assaïenç Pública va dedicar en dels seus congresses anuals a la discussió i la problemàtica d'aquests conceptes. (International Institute of Public Finance, Public Finance and Social Policy, 35 th. Congress, Budapest (Hungary), August, 22-26, 1963).

(2) Carta de les Nacions Unides (24 juny 1945), Declaració Universal dels Drets de l'Home (10 desembre 1948), Carta Social Europea (18 octubre 1961).

INTRODUCCIÓ

Els nexes d'unió entre la Hisenda Pública i la Política Social han tingut un reconeixement explícit, que s'ha posat de manifest en entrar en conflicte els dos conceptes, degut a l'evolució i l'allunyament dels seus objectius (1)

Un reconeixement implícit ja existia des que els drets socials varen ser contemplats en les cartes magnes dels països democràtics i en les directrius i recomanacions dels organismes internacionals.

Els països han dissenyat en llurs constitucions polítiques de benestar social i els organismes internacionals han promogut objectius comuns de progrés social (desenvolupament humà, atencions socials, millora dels estàndars de vida), que han estat signats i ratificats per les nacions membres o afiliades (2). Això ha portat a aquests països a garantir, amb càrrec a les finances públiques, els esmentats drets socials que, per aquests convenis, han adquirit la categoria de bens de caràcter públic.

Aquests compromisos inicials han tingut una evolució que acompanyava un contexte de desenvolupament econòmic i social. Però, en el moment en que la crisi ha deturat el creixement general, el nivell

(1) L'Institut Internacional d'Hisenda Pública va dedicar un dels seus congressos anuals a la connexió i la problemàtica d'aquests conceptes. (International Institut of Public Finance, Public Finance and Social Policy, 39 th. Congress, Budapest (Hungary), August, 22-26, 1983).

(2) Carta de les Nacions Unides (26 juny 1945), Declaració Universal dels Drets de l'Home (10 desembre 1948), Carta Social Europea (18 octubre 1961)

d'aquests serveis ha posat en situació límit l'activitat financera de l'Estat. Aquesta situació ha portat a un reexamen del punt en que es situa el caràcter públic d'un bé o servei (producció, provisió, consum), que faci inqüestionable el seu finançament per la hisenda comunitària i quin nivell de la mateixa (central, regional, local), la lògica i les possibilitats d'una provisió compartida (sector públic-sector privat-sector social), o l'adscripció a un dels dos últims sectors, segons que la fórmula adient o desitjada sigui "amb guanys" ("profit") o "sense guanys" ("non-profit"), que caracteritzen, respectivament, als sectors privat i social.

El propòsit d'aquesta tesi és, al capítol I, donar una pauta per poder situar i qualificar els serveis socials entre les alternatives privacitat-publicitat, en base a la tipologia establerta en la teoria dels bens públics, dins d'un esquema del procés oferta-demanda.

Al capítol II, es desenvolupen formes de provisió de serveis socials aplicables als tres sectors -públic, privat i social-, tant pel que fa a la prestació dels serveis com al seu finançament, com a pauta per utilitzar el sistema adient en cada cas, segons el resultat de la contrastació d'un servei amb l'esquema esmentat.

Les formes de finançament estan estretament lligades als sistemes de prestació dels serveis; és adient, per tant, l'anàlisi desagregada dels dos processos, que es fa a l'esmentat capítol, per treure'n les implicacions sobre els nivells d'oferta i demanda que cada sistema comporta, i oferir la possibilitat de variar les relacions existents, per arribar a aquelles que ofereixin un major equilibri en-

tre la satisfacció d'unes necessitats i les formes de subvenció d'uns serveis.

Com s'ha demostrat repetidament en els últims temps, el finançament públic dels serveis socials i de benestar és el causant principal de l'elevació de la despesa pública. Però sota aquesta afirmació genèrica hi ha una actuació diferent dels conceptes que configuren la despesa social. Per això, al capítol III s'analitza, per una selecció de països dels quals s'ha disposat de l'informació necessària, l'estructura i composició interna de la despesa, en especial la despesa social, i es dona compte, també, del contingut d'obligacions socials adquirides per compromisos legals, que les han convertit en "economies de transferència".

Al capítol IV es veu que, malgrat la crisi i la depressió econòmica que han provocat una recesió general, les societats que havien superat la fase industrial i estaven en l'etapa industrial avançada, continuen la seva evolució cap a una nova forma de societat, anomenada post-industrial. Això comporta una adequació d'objectius, polítiques i finances als recursos escassos existents, endagant una racionalització de les activitats socials per tal que, de l'eficàcia tècnica i l'eficiència econòmica, en resulti un rendiment social elevat.

De la problemàtica originada pel binomi nivell d'evolució assolit-grau d'insuficiència de recursos disponibles, ja s'en ocupen els països afectats amb mesures encaminades a l'objectiu immediat de contenció de la despesa pública i, també, els organismes internacio-

nals dels que formen part aquelles nacions, amb l'estudi de canvis substancials d'aplicació a més llarg termini, que són analitzats i contrastats a l'esmentat capítol IV.

En els capítols III i IV es fa evident que, per poder endagar el futur, tant els països com els organismes internacionals parteixen del coneixement de la realitat existent. Per això, al capítol V es presenta la situació dels serveis socials a Catalunya, que comprèn els serveis sota la competència de la Generalitat i adscrits a la Direcció General de Serveis Socials.

Es fa un balanç dels recursos públics assignats, per determinar la seva importància relativa i la distribució de la responsabilitat financera entre la Generalitat, les Diputacions i els Ajuntaments, contrastant, al final, aquest comportament amb la tònica observada en l'anàlisi comparat del capítol III.

Encara que el futur de la delimitació de l'àmbit, competències i responsabilitats financeres dels serveis socials a Catalunya està pendent, bàsicament, de dues lleis que, avui, encara s'estan perfilant (Llei de Serveis Socials i Llei Reguladora de Bases de Règim Local), la distribució actual, exposada al capítol V, permet assenyalar les transferències de la Generalitat (ajudes individuals i subvencions a centres de serveis socials) com la part més important del dispendi públic en serveis socials a Catalunya. Per tant, l'anàlisi de la seva distribució, que es fa al capítol VI, junt amb el coneixement del seu origen, han de permetre l'aplicació de les mesures adoptades i els canvis estudiats pels països avançats, que es creguin convenient

per aconseguir els resultats que la nostra economia permet i la nostra societat es mereix.

Així, encara que el nivell de serveis socials assolit a Catalunya sigui inferior al que gaudeixen els països esmentats, es poden conduir millor cap a un creixement equilibrat i racional, si s'els aplica, a l'hora, un criteri econòmic i social que conjugui possibilitats d'elecció individual amb assignació eficient de recursos, ajustant el nivell de la demanda per mitjà d'elements reguladors i racionalitzant l'oferta perquè contribueixi a la contenció de la despesa.

1. INTRODUCCION

El presente informe tiene como finalidad analizar el estado actual del bienestar social en el país, así como las principales problemáticas que afectan a la población, y proponer medidas para mejorar la situación.

El bienestar social es un concepto amplio que abarca aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. En este informe se abordará el bienestar social desde una perspectiva integral, considerando tanto los aspectos materiales como los espirituales. El objetivo principal es identificar las principales problemáticas que afectan al bienestar social y proponer medidas para mejorar la situación.

CAPITULO I

BENESTAR SOCIAL I BENS PUBLICS

El bienestar social es un concepto amplio que abarca aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. En este capítulo se abordará el bienestar social desde una perspectiva integral, considerando tanto los aspectos materiales como los espirituales.

Por lo tanto, en este capítulo se analizará el estado actual del bienestar social en el país, así como las principales problemáticas que afectan a la población, y se propondrán medidas para mejorar la situación.

En primer lugar, se analizará el estado actual del bienestar social en el país, considerando tanto los aspectos materiales como los espirituales. Se abordará el tema de la pobreza, el desempleo, la educación, la salud, la cultura, etc.

1. INTRODUCCIÓ

L'aproximació a l'estudi econòmic dels Serveis Socials s'ha de fer tenint en compte de benestar que comporten i la connotació de bens socials que s'els atribueix.

Els serveis socials són el principal instrument de que es serveix la política social per aconseguir el seu objectiu -el benestar-. Però degut a l'evolució experimentada per aquest concepte, també cal contemplar aspectes específics que convergeixen en la mateixa finalitat. Per aixó, l'accepció en sentit de benestar social es veu complementada amb les de benestar fiscal i benestar laboral, que es ceneixen als dos camps que els seus noms indiquen.

En la seva evolució el benestar social ha consolidat els enfocs econòmics que acompanyen al seu assoliment, i que es corresponen amb els tres models de política social descrits per R. TITMUSS.

Però, en els darrers anys, s'ha demostrat l'existència d'un procés convergent en la vessant econòmica de les polítiques socials, concretada en la identitat que la despesa social ha adquirit dins de la despesa agregada, provocant una forta elevació de la mateixa.

Aquest esdeveniment és un fet extés a tots el països i, encara que s'ha demostrat explícitament en el pressupost social del sector públic, s'ha fet palès, també, en les seves despeses fiscals i, fins i tot, en les despeses de tipus social del sector privat, que respón a un dels models postulats per TITMUSS.

En aquest contexte cal situar els serveis socials, els principis i les funcions dels quals també han seguit el procés de desenvolupament, experimentat un canvi que ha originat la major dedicació en termes de despesa.

L'anàlisi dels serveis socials, a partir de variables socials i econòmiques determinants del tipus de servei i grau de prestació del mateix, han de permetre identificar la seva oferta i demanda i possibilitar la seva racionalització.

La responsabilitat pública que malgrat tot s'ha atribuït als serveis socials, prové de la seva inclusió entre els bens i serveis quina determinació del grau de privacitat-publi_{ci}tat s'ha contemplat partint dels enfoccs concrets de provisió producció i consum.

Per identificar, considerar i decidir sobre els efectes econòmics d'un determinant servei de benestar, i de quin qualificatiu es fa acreedor, s'hauria de partir de la seva classificació en l'anàlisi i definició teòrica dels aspectes característics que intervenen en la satisfacció d'aquella necessitat.

2. BENESTAR SOCIAL

En un estudi de l'evolució de la realitat històrica, MARSHALL (1950) situa la consecució d'una sèrie de drets humans, en termes de benestar social:

drets civils (segle XVIII): llibertat i igualtat davant
la llei

drets polítics (segle XIX): dret al vot, a exercir càrrecs
públics, etc.

drets socials (segle XX): materialitzats en els serveis socials, formen un conjunt de drets que garanteixen un nivell mínim de vida segons les circumstàncies: el dret al treball, a la salut, a una educació bàsica, a una vivenda digne, etc.

Per a MARSHALL, aquests drets són interdependents i correlatius, un és perllongació de l'altre, i concebeix els drets socials com un progrés de la democràcia enfront de la llibertat de mercat, que s'expressa per mitjà dels serveis de benestar estatals.

Entre els dos primers drets i el tercer hi ha una diferència important: els drets socials, a diferència dels altres dos, entren en el camp de la redistribució econòmica entre grups i classes, el que fa que siguin polèmics i s'accentuin més en certs moments de canvi en la correlació de forces socials, així com en els moments depressius del cicle econòmic (1).

Aquests drets socials es consoliden en el benestar social, objectiu de l'activitat social, que es val d'instruments de política social per aconseguir-lo.

(1) RODRIGUEZ, (1982), pàg. 20.

El concepte de benestar social és definit en el programa de serveis socials de les Nacions Unides com la suma de mesures desenvolupades per una societat per a la resolució dels problemes socials (2).

2.1. EVOLUCIÓ I ENFOCS ECONÒMICS DEL CONCEPTE DE BENESTAR

Remontant-se als principis, l'enfoc liberal sobre el benestar social comença amb La Riquesa de les Nacions, de SMITH (3) mentre l'enfoc intervencionista parteix de les mateixes teories marxistes.

Situats a l'època contemporània, s'ha de mencionar en primer lloc que el període de postguerra va suposar una multiplicació de polítiques de benestar, dins d'un contexte d'augment general de la importància del paper de l'Estat. Posteriorment, segons constata GOUG (4), va venir la varietat d'intervencions estatals dels anys seixanta amb una nota comú: la centralització, concretada en el gir cap al finançament central, l'atròfia dels governs locals i l'expansió de sistemes centralitzats de planificació dins dels governs centrals. L'augment de la pressió cap a noves formes de mesures socials en els àmbits de l'educa-

(2) PUSIC, (1965), Report to the Secretary General on a Re-appraisal of the United Nations Social Services Programme, (E/CNS/AC 12/L 3/Add.I), a Titmuss, 1974, v.c. 1981, pàg.63.

(3) SMITH, (1776), The Wealth of Nations, v.c. La Riqueza de las Naciones, F.C.E. México, 1958 (1982, 3^a reimpressió).

(4) GOUG, (1979 v.c. 1982), pàgs. 152,192.

ció, la sanitat, la vivenda i el manteniment del nivell de renda propugnen un període d'expansió del benestar (5).

En aquest contexte sorgeix el neoliberalisme econòmic de HAYEK i FRIEDMAN que arranca de la crítica al creixement del sector públic i l'expansió dels serveis socials a les economies capitalistes, desenvolupant dos eixos principals: l'individu i el mercat. La seva crítica es centra en l'intervencionisme estatal de tall keynesià, encara que no estan en contra de tota intervenció sinó que propicien l'optimització de la mateixa.

Les qüestions centrals que diferencien o enfronten els dos sistemes, pel que fa al benestar social, són:

- a) què pot o què ha de fer o no fer el sector públic
- b) perquè pot fer o ha de fer quelcom el sector públic

La resposta a aquestes qüestions té varis enfoc; aquí es contempla l'estrictament econòmic.

L'estat pot fer o ha de fer el màxim possible o el mínim possible, segons es propugni la seva expansió o la seva reducció. En el segon cas es tracta de tallar l'expansió innecessària i perjudicial de l'Estat reduint els serveis socials i privatitzant part dels mateixos. Reduïr el nivell dels beneficis proporcionats pels serveis

(5) OCDE, Toward full Employment and Price Stability, (Mc Craken Report), 1977, pàg. 311.

deixant camp lliure a la cobertura individual i creant organitzacions privades que administrin els serveis descen-tralitzant la seva gestió (6).

Sota aquesta visió, la legítima labor interven-cionista de l'Estat seria per al manteniment de la llei i l'ordre, impedir la utilització de la força d'un individu sobre un altra, fer complir els contractes i definir el significat dels drets de propietat, com a funcions tradicionals des de l'època de l'Adam SMITH, i com a assignacions més recents les derivades de costos elevats que fan impracticable l'intercanvi a través del mercat i els efectes que les accions d'un individu té sobre altres individus i que no es poden compensar ni modificar.

Aquesta visió s'inscriu en el model residual de política social de TITMUSS (7) i es tradueix en una oposició a la universalització dels serveis socials (8). En canvi, el primer cas es classifica dins del model institucional (9) i manté que el mercat és insuficient per a la correcta assignació dels recursos i que el procés d'industrialització genera contínues necessitats que és precís afrontar. Per això s'estructura en:

(6) RODRIGUEZ, (1982), pàgs. 14-15.

(7) Veure apartat 2.3.2 d'aquest mateix capítol.

(8) Veure apartat 2.4.1 d'aquest mateix capítol.

(9) Veure apartat 2.3.2 d'aquest mateix capítol.

- a) serveis socials estatals en educació, sanitat, venda, manteniment de la renda
 - b) serveis de benestar social a nivell d'empresa i grups ocupacionals
 - c) beneficis fiscals a famílies i empreses,
- tot això amb una pretensió universalista.

2.2. BENESTAR SOCIAL, BENESTAR FISCAL I BENESTAR LABORAL

El benestar no és una estructura única i closa sinó que, com s'ha manifestat en relacionar la política social amb els aspectes socials, econòmics i polítics de la societat, és un sistema plural amb una diversitat d'objectius específics. TITMUS\$ (10) enten com a finalitats essencials i singulars de la política social als següents tipus de benestar: benestar social, benestar fiscal i benestar laboral.

El benestar social, materialitzat pels serveis socials, és la part més coneguda, i a la vegada més polèmica, del benestar. Encara que al llarg de la història ha variat de contingut, inclou la prestació de serveis per part del sector públic (administracions central, regional i local) i el finançament de serveis a institucions privades (subvencions o transferències corrents i de capital). Des d'els seus inicis, amb la Llei de Pobres a Anglaterra

(10) TITMUS\$ (1974) v.c. 1981 , pàg. 190.

l'any 1834, ha passat d'englobar simples ajudes assistencials amb sentit benèfic a un conjunt de serveis i activitats recollits sota una mentalitat universalista i de desenvolupament comunitari.

El benestar fiscal, es desprén de l'estructura dels moderns sistemes fiscals dels països desenvolupats. Inclou els efectes redistribuïts que es deriven de l'estructura progressiva de la imposició directa junt amb els beneficis fiscals que, per diverses situacions i circumstàncies, es contemplen en els tributs dels diferents nivells de govern. TITMUSS (11) qualifica el benestar fiscal entre les formes d'intervenció estatals, és a dir com una actuació més, a més dels serveis públics i dels serveis socials.

La forma més popular de benestar fiscal és el que es proporciona amb el sistema de seguretat social, el qual es nodreix bàsicament de les cotitzacions socials a càrrec d'empresaris i treballadors. TITMUSS inclou la seguretat social a l'apartat del benestar fiscal en base a que beneficia exclusivament als seus contribuents en funció de les aportacions. El tipus de prestacions dineràries que s'en deriven són, en definitiva, pagaments de transferència.

L'últim sistema assenyalat per TITMUSS, el be-

(11) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàg. 191.

nestar laboral, té la seva base en els sistemes de contractació col·lectiva en els quals moltes persones i una o moltes empreses pacten relacions laborals complementades amb ajudes i prestacions. Per una banda representen aportacions de l'empresa a l'empleat, però per l'altra es posa en evidència que, al ser una despesa fiscalment deduïble per a l'empresa, en realitat no és a càrrec d'aquesta sinó que es reparteix entre tota la societat. Inclou beneficis en metàl·lic i en espècie tals com economats laborals, bosses de vacances, ajudes per estudis (dels empleats i/o dels fills dels empleats), prestecs a baix tipus d'interés, ajudes per menjador, etc., TITMUSS (12) considera que, a la pràctica, són serveis socials que dupliquen i es superposen a les ajudes socials i fiscals al benestar.

2.3. POLITICA SOCIAL

2.3.1. DEFINICIONS

Definir què és i en què consisteix la política social és complex perquè és un concepte molt ampli, lligat a la societat com un tot i relacionat amb cada un dels seus aspectes: socials, econòmics i polítics. Per això ens adrecem a un dels autors més autoritzats en aquesta matè-

(12) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàg. 194.

ria, TITMUSS (13) qui, abans de pronunciar-se, fa una anàlisi de les definicions emprades per altres escriptors, tots els quals, amb més amplitud o restricció, expresen la idea del contingut del terme:

MACBEATH (14), opina que les polítiques socials s'interessen per l'adequada ordenació de la xarxa de relacions existents entre els homes i les dones que viuen junts en societat, o en els principis que haurien de governar les activitats dels individus i dels grups en la mesura en que influencien sobre les vides i els interessos d'altres persones.

Aquesta definició és tant àmplia, diu TITMUSS, que inclou, fins i tot, a l'economia i a totes les ciències socials.

HAGENBUCH (15) diu que, en termes generals, el mòbil de la política social consisteix en el desitg d'assegurar a tots els membres de la comunitat uns nivells mínims determinats i certes oportunitats.

MARSHALL (16) declara que el terme política social no és una expressió tècnica amb significat exacte. S'utilitza per fer referència a la política dels governs respecte d'aquelles actuacions que tenen un impacte

(13) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàgs. 34-37.

(14) MACBEATH, Conferencia Hobhouse, 1957, pàg. 1.

(15) HAGENBUCH, Social Economics, 1958, pàg. 205.

(16) MARSHALL, Social Policy, 1965, pàg. 7.

directe en el benestar dels ciutadans, per mitjà de proporcionar-els-hi serveis o ingressos. Per tant, la part més important està formada per la seguretat social, l'assistència pública, els serveis sanitaris i de benestar, la política d'habitatge.

Aquestes definicions i altres del mateix estil inclou en objectius econòmics i no econòmics i van dirigides totes elles a proporcionar benestar als ciutadans.

LAFITTE (17) fa una definició més limitada que implica al govern en una actuació intervencionista en la dotació d'equipaments i protecció, doncs considera que la política social en conjunt és un intent de dirigir la política de la societat per un camí que aquesta no seguiria si se la deixés seguir el seu curs.

Després d'aquestes exposicions, la tesi de TITMUSS és que la política social analitza allò que constitueix una bona societat, o aquella part de la bona societat que distingeix culturalment entre les necessitats i aspiracions de l'home social en contradicció amb l'home econòmic i es refereix, sobre tot, a eleccions entre objectius i finalitats polítiques en conflicte i la seva formulació (18).

(17) LAFITTE, Social Policy in a free society, 1962, pàg.9.

(18) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàg. 65.

2.3.2. ELS MODELS DE POLITICA SOCIAL DE TITMUSS

L'aportació de TITMUSS no s'atura en la definició de política social, sinó que es complementa amb la descripció de tres models diferents que resalten les particularitats de punts de vista divergents sobre els mitjans i els fins de la política social:

Model A

El model residual de política social del benestar

Aquesta formulació es basa en la premisa de que existeixen dos camins "naturals" (o socialment donats) per mitjà dels quals es satisfan adequadament les necessitats d'un individu: el mercat privat i la família. Les institucions de benestar social haurien d'intervenir solament en el cas de que ambdues vies haguessin desaparegut i, fins i tot en aquest cas, de forma temporal. En paraules de PEACOCK, el veritable objectiu de l'Estat del Benestar és ensenyar als individus a actuar sense ell (19). Les bases teòriques d'aquest model es remunten als primers moments de la Llei de Pobres anglesa i troben el seu suport en visions de la societat orgànic- mecànic-biològiques, com les proposades per sociòlegs com SPENCER i RADCLIFFE-BROWN, i economistes com FRIEDMAN, HAYEK i els fundadors i

(19) PEACOCK, (1960), pàg. 11.

partidaris del "Institute of Economic Affairs" de Londres.

Model B

El model de política social basat en l'assoliment personal-resultat laboral

Aquest model assigna una funció important a les institucions de benestar social com a auxiliars de l'economia. Sosté que les necessitats socials haurien de satisfer-se sobre la base del mèrit, els resultats aconseguits en el lloc de treball i la productivitat. Derivada de vàries teories econòmiques i psicològiques relacionades amb els incentius, l'esforç i la recompensa i amb la formació de lleialtats de classe i de grup. Ha estat descrit com el "Model al servei de la casa".

Model C

El model de política social institucional redistributiu

Aquest model considera el benestar social com una institució molt important integrada en la societat, que proporciona serveis generals fora del mercat basant-se en el principi de necessitat. Es basa en part en teories sobre els efectes múltiples del canvi social

i el sistema econòmic i en part en el principi de la igualtat social. Fonamentalment és un model que incorpora sistemes de redistribució de la disponibilitat de recursos-al-llarg-del-temps (20).

En la seva disparitat els tres models propicien, també, diferents modus de benestar social, el que vol dir que aquest concepte tampoc és unívoc.

El model de benestar residual propicia un estat petit amb una intervenció mínima, que en la política social es concreta en una actuació residual complementària i un respecte màxim a la sobirania del consumidor, en el sentit de gaudir de llibertat completa tant d'acció com de dispendi. La justificació moral d'aquest model, és precisament la llibertat d'elecció de l'individu (21).

És precisament aquesta llibertat d'elecció el que mou a FRIEDMAN i l'escola de Chicago, partidaris de la instauració de l'impost negatiu sobre la renda, a sostenir que la política fiscal hauria de ser neutral, respecte als sacrificis que comporta als contribuents, socialment i políticament, ja que les subvencions fiscals negatives no restarien llibertat per adquirir serveis socials a través del mercat, disposant lliurement dels seus diners.

(20) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàgs. 38,39.

(21) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàg. 42.

Aquest enfoc de la política social significa el desmantelament de la intervenció de l'Estat, o millor del burocràtics estats del benestar, i de les institucions de política social. Un dels supostos de valor ocultats en aquest model és que el sector residual, que no es regeix per les lleis del mercat (el camp públic de la política social), hauria de preocupar-se dels marginats socials, aquells que no desitgen o no poden satisfer les necessitats pròpies i de la seva família per mitjà dels mecanismes normals de mercat (22).

El model contrari a aquesta concepció del benestar és l'enfoc de la política social que considera els serveis socials com a instruments per satisfer necessitats específiques de la societat, independentment dels judicis de valor sobre els individus i les famílies respecte a si constitueixen o no problemes socials (23) (24).

2.3.3. EVOLUCIÓ I CONVERGÈNCIA DE L'ASPECTE ECONÒMIC DE LES POLÍTIQUES SOCIALS

Després d'un llarg període de predomini de l'Estat protector i de les seves doctrines, han sorgit novament les idees liberals i els governs que les porten a ter

(22) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàgs. 179, 184.

(23) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàg. 64.

(24) És l'enfoc universalista que es desenvolupa a l'apartat 2.4.1 d'aquest mateix capítol.

me, coincidint amb la fi del creixement dels anys seixanta i l'esdeveniment de la crisi de desembre de 1973, coexistint avui, simultàniament, les dues tendències.

Dues definicions que, entre moltes, poden explicar els dos tipus d'estat (benefactor i neoliberal), donen sentit a les diferències de contingut de les respectives polítiques socials i definicions de benestar.

A la introducció al llibre de GOUGH, Economía política del estado del bienestar, es defineix l'estat del benestar com el conjunt de serveis socials provistos per l'Estat, en diners o en espècie, així com la regulació d'activitats privades d'individus o empreses. També es fa al·lusió a la doctrina neoliberal que pretén tornar a un mític mercat que reguli les relacions econòmiques i polítiques d'acord amb els criteris purs de l'oferta i la demanda (25).

En canvi, BELTRAN (26) argumenta que en el liberalisme el mercat resol els processos econòmics per mitjà de forces impersonals, mentre l'intervencionisme ho fa mitjançant la intel·ligència i la voluntat de l'autoritat econòmica. Hom diu que el segon procediment, l'intervencionisme mitjançant la planificació, és preferible al primer doncs la racionalitat és superior a l'atzar i al "caos"

(25) GOUGH, (1979 v.c. 1982), pàgs. 15,32.

(26) BELTRAN, (1982), pàg. 43.

propis dels procediments impersonals, però s'ha de tenir en compte que mercat i planificació no s'exclouen mutua-
ment.

El fet que dues línies de pensament i d'actuació dispars comparteixin l'obligació d'endagar una política social, diu molt en favor de la seva importància i del dret a tenir un espai reservat que s'ha d'omplir amb previsions i realitzacions. La premisa comú és que tota societat busca el benestar, és un fenomen universal (27). Aquest és el contingut de les polítiques socials, tant si propugnenen la màxima intervenció com la màxima llibertat, si propicien més o menys serveis socials organitzats, i si aquests recauen en el sector públic o en entitats privades.

Això porta a un tret característic dels estats del benestar: la presència de tendències similars en tots els països, encara que presentin una gran diversitat en les polítiques socials, les organitzacions i les estructures (28). La senyal més vistosa d'aquesta convergència és la tendència general de la despesa estatal en serveis so-
cials a elevar-se com a percentatge de la renda nacional.

El creixement de la despesa pública, en especial de la despesa social, és un fet en la història contemporàna

(27) RODRIGUEZ, (1982), pàg. 25.

(28) GOUGH, (1979 v.c. 1981), pàgs. 130,131.

nia que ha estat estudiat i contrastat empíricament per mitjà de l'anàlisi de sèries històriques, d'un sol país i comparades.

Apart les que es refereixen al conjunt de la despesa, que arranquen de la formulació de la "lleï de Wagner" (29), l'evolució de la despesa desagregada, i per tant

-
- (29) Cal destacar les aportacions sobre sèries temporals de FABRICANT, amb l'anàlisi d'una serie de 50 anys per EE.UU., PEACOCK i WISEMAN pel Regne Unit i el període 1890-1955, ANDIC i VEVERKA per Alemania des de l'Unificació fins al 19, EMI per al Japó (1868-1960), BIRD pel Canadà, GUPTA amb una serie temporal de varis països; i els estudis comparats simultànies ("cross-section") de MARTIN i LEWIS, GUPTA, MUSGRAVE i PRYOR, aquest últim pioner de l'anàlisi desagregada de la despesa al explicar el consum públic. Veure: PEDROS, (1981), pàgs 15-24; FABRICANT, The trend of Government Activity in the United States since 1900, New York, 1952; PEACOCK & WISEMAN, The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom, (2nd. ed. rev.), London, 1967; ANDIC & VEVERKA, "The Growth of Government Expenditures in Germany since the Unification", Finanzarchiv, january 1964, pàgs. 189-278, v.c. "El crecimiento del gasto público en Alemania desde la Unificación", en ALVAREZ RENDUELES, La dinámica del gasto público, Madrid, 1974, pàgs. 299-426; EMI, Government Fiscal Activity and Economic Growth in Japan, 1868-1960 Tokio, 1963; BIRD, The Growth of Government Spending in Canadá, Toronto, 1970; GUPTA, "Public Expenditure and Economic Growth. A Time Series Analysis", Public Finance, vol. XXII, nº 4, 1967, pàgs 423-461, v.c. "Gasto público y desarrollo económico: análisis de series temporales", en ALVAREZ RENDUELES, La dinámica del gasto público, Madrid, 1974, pàgs. 167-226; MARTIN & LEWIS, "Patterns of Public Revenue and Expenditure", The Manchester School of Economic and Social Studies, Stber. 1965, v.c. "Estructuras de ingresos y gastos públicos", en ALVAREZ RENDUELES, La dinámica del gasto público, Madrid, 1974, pàgs. 227-270; GUPTA, "Public Expenditure and Economic Development: Cross-Section Analysis", Finanzarchiv, octubre. 1968, pàgs. 26-41, v.c. "Gasto público y desarrollo económico: análisis "Cross-Section", en ALVAREZ RENDUELES, La dinámi-

.../...

la despesa social i termes connexos, és analitzada per varis autors:

MUSGRAVE, en un estudi comparat de sèries històriques per EE.UU., Regne Unit i Alemanya, per al període 1890-1958/63, destaca la importància dels factors socials en el creixement de la despesa pública al llarg del temps.

NUTTER analitza els països occidentals en el període 1950-1974 i conclou que les despeses de naturalesa redistributiva (transferències a les famílies i despeses socials) han representat el major increment percentual, amb perspectives de creixement fort fins al 1985.

Encara que no es refereix directament a la despesa social, l'estudi de POMMEREHNE sobre sis països confirma el creixement de la despesa pública local més que la central, i és en aquest nivell de govern on els serveis socials i de benestar tenen la seva màxima representació.

BECK resalta l'augment de les transferències com a "il·lusió" del creixement de la despesa pública doncs aquelles no són considerades despeses reals. Les transfe-

.../... ca del gasto público, Madrid, 1974, pàgs. 271-298; MUSGRAVE, Fiscal Systems, Caps. 3,4, New Haven, 1970 v.c. Sistemas Fiscales, Madrid, 1973; PRYOR, Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations, London, 1968.

rències són el principal component de les despeses socials.

BUCHANAN i TULLOCK afirmen que el sector públic està fora de control com a conseqüència del procés de creixement autosostingut de la despesa pública, provocat pels salaris dels buròcrates i els pagaments de transferències (pensions, assignacions de desocupació, subsidis de malaltia, etc.). A partir d'un cert nombre de perceptors es garanteix una expansió automàtica tant dels beneficiaris com de l'import de les percepcions doncs el mateix augment de beneficiaris representa un augment dels votants en favor de millores de sou i de prestacions (30) (31).

(30) En diuen "lleï de Wagner al quadrat" perquè en cas d'estabilització del percentatge de participació d'aquests grups en el total de la població, no tindria la mateixa repercussió en les despeses, sinó que aquestes augmentarien la seva quota en la despesa pública total.

(31) Veure PEDROS, (1981), pàgs. 24-28; MUSGRAVE & MUSGRAVE, Public Finance in theory and practice, 1973 (3th.ed) cap. 6; NUTTER, Growth of Government in the West, Washington, 1978; POMMERHNE, "Quantitative aspects of federalism: A Study of six countries", en OATES (ed.) The political economy of Federalism, Lexington, 1977, BECK, "The expanding public sector: Some contrary evidence", National Tax Journal, vol. XXIX, mars 1976, pàgs. 15-21; BUCHANAN & TULLOCK, "The expanding public sector: Wagner squared", Public Choice, vol. XXX, nº4, 1977, pàgs. 147-150.

En els últims treballs de l'OCDE sobre el tema, s'afirma que el creixement de les despeses de benestar (no s'analitzen les despeses d'Habitatge) no és degut només als canvis demogràfics, canvis en les preferències, canvis en els costos, sinó que el que hi ha contribuït més és l'ampliació de la cobertura a una major part de la població d'aquests programes de benestar, fet comú a tots els països malgrat les diferències existents en el desenvolupament social, econòmic i polític. Poca és la influència de l'ajuda selectiva als més vulnerables i desavantatjats socialment. Han prevalgut els objectius democràtics sobre els d'equitat (32).

Aquesta observació, àmpliament acceptada i comentada, ve complementada amb l'afirmació de que els sistemes de seguretat social també estan convergent cap a un sistema de cobertura efectiva universal (33).

2.4. SERVEIS SOCIALS

La definició d'aquest terme pot tenir un sentit ampli, abastant tots aquells camps de l'activitat connexos

(32) OCDE, Public Expenditure on Education, París, 1976; Public Expenditure on Income Maintenance Programmes, París, 1976; Public Expenditure on Health, París 1977; Public Expenditure Trends, París, 1978.

(33) OCDE, (1976), pàg. 15.

amb la relació i el desenvolupament dels homes dins la societat, com ara l'ensenyament, la cultura, la sanitat, la seguretat social, l'habitatge, l'urbanisme i altres sectors (34) i, afegiríem, que contribueix al seu benestar. Però, partint del contingut d'aquesta accepció àmplia, també es defineixen els serveis socials d'una manera més restringida, com la de la ONU (Programa Europeu de Desenvolupament Social) conjunt de serveis necessaris per ajudar els grups socials i les persones a resoldre els seus problemes, a superar els handicaps i a crear i conquerir recursos adequats per a millorar la qualitat de vida.

Aquesta segona accepció es basa en la premisa de primar l'atenció a certs grups del conjunt de perceptors de serveis socials en el sentit ampli. Els grups de població als que es fa referència són preferentment infants, vells, disminuïts i marginats.

Com diu LAS HERAS (35), aquesta definició de les Nacions Unides té en compte les expectatives individuals, la capacitat de cada persona i les exigències del grup.

La definició de serveis socials en sentit ampli va aparellada al tipus d'organització social que es creu més adequat a la plena realització dels individus i de la

(34) Generalitat de Catalunya, Principis inspiradors d'una política de Serveis Socials, 1979, pàg. 7.

(35) LAS HERAS, (1979), Introducción al Bienestar Social.

col·lectivitat, doncs abarca o en formen part tots aquells camps d'activitat relacionats amb la realització dels humans dins la societat. Però, mentre les concepcions més individualistes i insolidàries de l'organització social tendeixen a restringir i a posar en un clos el camp dels serveis socials, tot reduïnt-los a tècniques i activitats de simple assistència social als individus, els defensors d'una opció fonamentalment solidària de l'organització social creuen que cal entendre els serveis socials de la forma més àmplia i ambiciosa possible, doncs han de ser, alhora, aquell conjunt de serveis necessaris per ajudar els grups socials i les persones a resoldre les seves desaventatges, però també han de tendir a crear i a conquerir uns recursos adequats per millorar la qualitat de vida de tots els ciutadans (36).

Arrel de la interpretació de l'Informe sobre el Programa de Serveis Socials de les Nacions Unides, on es relacionen els serveis socials amb els problemes socials i es defineix el benestar social com la suma de mitjans per la resolució de tals problemes, TITMUSS arriba a la conclusió de que existeixen dos conceptes significativament diferents de serveis socials, que encaixen, respectivament, amb els seus models A i C de política social. L'un

(36) Generalitat de Catalunya, Bases de planificació dels Serveis Socials a Catalunya, 1982, pàg.9.

considera que els serveis socials es preocupen dels problemes i la patologia socials, de l'acomodació i rehabilitació dels individus i les famílies als valors i les normes de la societat, l'altra concebeix els serveis socials com a instrument per a satisfer certes necessitats específiques de la societat independentment dels judicis de valor sobre els individus i les famílies respecte a si constitueixen o no problemes socials (37).

Però ni així el concepte resta aclarit quan TYMOWSKI (38), reafirma que en el marc del consum individual sovint és difícil definir el que és realment un servei social i el que no és més que una simple prestació.

2.4.1. PRINCIPIS BASICS DELS SERVEIS SOCIALS

Pel que fa al nucli dels serveis socials, la seva naturalesa, un conjunt de principis bàsics li donen consistència. NAVARRO (39), inclou els següents:

- a) Universalització
- b) Normalització
- c) Racionalitat
- d) Descentralització
- e) Participació

(37) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàg. 64.

(38) TYMOWSKI, (1976), pàg. 7.

(39) NAVARRO, (1979), pàgs. 43-46.,

Altres autors redueixen aquest nombre i/o n'introdueixen de nous. Dels anteriors conceptes CAMARERO (40) manté no més la universalització i introdueix l'atenció individualitzada, situant-los així en el contexte dels bens de consum individual, i el finançament a càrrec dels pressupostos de l'Estat, el que introdueix entre els principis un mitjà de consecució dels objectius, que limita les possibilitats d'alternatives i situa aquest sector en la posició de privar, en algun cas, la consecució d'eficiència en l'assignació de recursos. Es tracta d'un tema de modalitatats de provisió i no de naturalesa dels serveis socials.

El contingut de cada un d'aquests principis es pot definir com segueix:

Universalització

Es refereix a la seva extensió quantitativa, és a dir, prestacions i serveis realitzats en base a la condició de ciutadans de tots els membres de la societat, sense discriminacions de tractament derivades de l'estatus o les situacions personals diferenciades.

Normalització

És evitar, en lo possible, la utilització de serveis o centres especials o diferenciats que crean ambients tancats propiciant l'aïllament de la persona dificul-

(40) CAMARERO, (1982), pàgs. 64-65.

tant o impossibilitant la seva integració a la societat.

Racionalitat

El contingut d'aquest principi és d'aplicació en diferents moments com són la creació, la ubicació, el finançament i la gestió dels serveis socials. Es tracta de realitzar els adequats estudis de prioritats, planificació de serveis i assignació eficient de recursos que possibilitin la racionalització en la qualitat dels serveis i en la qualificació personal.

Descentralització

Es refereix a la desaparició del centralisme i la conseqüent burocratització. L'apropament de l'administració i la gestió dels serveis socials als beneficiaris dels mateixos, faciliten una major eficàcia i contribueix a l'assoliment d'una igualtat territorial bàsica.

Participació

Implica el protagonisme dels propis interessats i es concreta en la integració de la comunitat per mitjà de les organitzacions ciutadanes, en l'estudi i anàlisi de les necessitats, les solucions, el control i la gestió dels recursos.

Atenció individualitzada

Es refereix als serveis socials personals on és la per

sona i no el conjunt qui rep directament una atenció per una circumstància determinada, encara que el nivell de benefici sigui plural.

El fet de que un dels principis bàsics sigui la universalització sembla que vulgui primar la quantitat, però, com que a la vegada es propugna la descentralització, significa una preocupació per la qualitat. Per tant, els dos aspectes estan compartits.

GOUGH (41) fa una classificació separant els serveis socials amb un contingut predominantment extensiu d'aquells que el seu contingut és especialment intensiu. Entre els primers situa: subsidis familiars, diferents classes d'ajuda d'assegurança, polítiques d'habitatge i serveis sanitaris, i entre els segons: educació, assistència social.

L'aspecte extensiu que es desprèn del principi d'universalització comporta l'existència de serveis destinats a la població activa i altres a la població pasiva, o d'altres destinats conjuntament a l'un i l'altra tipus de població. Aquesta distinció és, a judici de GOUGH (42), un fet característic i específic del sistema capitalista, ja que és aquest qui marca o assenyala límits que separen

(41) GOUGH, (1979 v.c. 1982), pàg. 114.

(42) GOUGH, (1979 v.c. 1982), pàg. 115.

la vida de treball de l'infantesa i de la jubilació. De fet, si que es pot afirmar que aquesta delimitació ha contribuït a transtornar els papers que antigament jugaven els familiars, la comunitat i, fins i tot, les institucions caritatives i voluntàries, canviant les prestacions directes de serveis assistencials d'aquests ens en serveis de benestar en especie.

2.4.2. FUNCIONS ASSIGNADES ALS SERVEIS SOCIALS

Les funcions que s'atorguen avui als serveis socials, ampliament acceptades pels professionals que els consideren com a elements incrementadors de benestar i de conscienciació social, són:

- Acció preventiva, per evitar el surgiment de determinats factors desencadenants de marginació, (per exemple, erradicació de la pobresa, el barraquisme, la ignorància i l'analfabetisme); possibilitar l'accés a l'educació, la formació professional i l'ocu-pació, especialment als que pateixen alguna discapa-citació; promoció de campanyes i actuacions contra l'alcoholisme i la drogadicció; ajuda a famílies i protecció social de la infància.
- Assistència i rehabilitació, per aquells qui ja es troben en la marginació, mitjançant la creació d'uns serveis socials polivalents i especialitzats que fa

cilitin una atenció adequada a cada sector de margi
nació (microresidències de vells i ajuda a domicili,
hospitals geriàtrics de dia, centres d'assistència
i rehabilitació d'alcoholics i drogadictes, forma-
ció i ocupació de minusvàlids, escoles-pont per a
minories ètniques, serveis de diagnòstic i acollida
de transeünts, etc.).

- Desenvolupament personal i col·lectiu, ja que els
serveis socials no han de tenir una actuació restrin-
gida a la població marginada de fet o potencialment,
sinó que han de fer-se extensius a tota la població.
Per tant, el seu objectiu ha de ser la promoció d'un
procés de desenvolupament per mitjà d'els serveis i
les activitats apropiats (centres socials, associa-
cions culturals, biblioteques, serveis per a la jo-
ventut, etc.) (43).

Un document sobre política de serveis socials
a Catalunya, també incorpora principis i funcions en el
desenvolupament dels serveis socials quan manifesta que
es pretén establir una xarxa de serveis i equipaments que
permeti, alhora, l'acció preventiva, l'acció educativa i
l'ajuda real a les necessitats socials de cada sector de
la població dins de cada àrea territorial, i que una pla-

(43) NAVARRO, (1979), pàgs. 42, 43.

nificació en aquest sentit ha de tendir a una descentralització tant a nivell de distribució de serveis com a nivell administratiu (44).

Davant la possibilitat d'aplicar per analogia el terme serveis socials a altres prestacions amb funcionalitat diferent amb la conseqüent desviació de recursos públics o privats, TYMOWSKI (45) estableix uns criteris sobre el que no haurien de ser o no haurien de tractar els serveis socials:

- una mitja de diferenciació d'ingressos i de concessió de privilegis a certs grups; tota diversificació dels ingressos hauria de venir per mitjà dels salaris, mai per via de prestacions socials.
- les prestacions socials lligades amb el lleure i l'esbarjo només haurien de ser tractades marginalment; a la majoria de països aquestes prestacions no són d'aquest domini.
- les prestacions lligades al problema de persones malalties s'en ha d'ocupar el servei de sanitat.
- les prestacions englobades en el tema de l'educació tampoc són d'aquest domini.

(44) Generalitat de Catalunya, Bases de planificació dels Serveis Socials a Catalunya, 1982, pàg. 11.

(45) TYMOWSKI, (1976), pàg. 9.

2.4.3. PERSPECTIVES SOCIO-ECONÒMIQUES DE L'ESTUDI DELS SERVEIS SOCIALS

L'identificació de l'oferta i la demanda de serveis socials es pot fer des de diferents perspectives que contemplen les variables socials i econòmiques determinants dels serveis i del grau dels mateixos:

- el grup social consumidor
- l'accessibilitat del servei
- el caràcter periòdic o esporàdic de la prestació del servei
- la distinció entre serveis treball-intensius i serveis que exigeixen infraestructura tècnica
- l'organisme proveïdor del servei
- la font de finançament del servei
- la distinció entre prestacions econòmiques i tècniques.

El grup social consumidor

Els serveis socials poden anar destinats a persones individuals (guarderies per a infants) o a famílies en conjunt (ajuda a la llar); poden ser accessibles per a tothom o estar limitats a persones o famílies amb renda baixa, grups amb característiques particulars (un sector determinat, condició de disminuït, etc.). Si l'accessibilitat és limitada es propicia la creació de grups privilegiats en comparació amb el conjunt d'individus amb el mateix nivell de necessitat o de demanda. Tanmateix, encara

que el destinatari del servei sigui una persona determinada el benefici pot abastar a un nombre superior de persones (portar un infant a la guarderia permet a la mare dedicar-se a un treball professional). Per això es important, el coneixement precís de l'estructura social i l'estructura d'ingressos per poder establir una política en matèria de serveis socials que afavoreixi un cert igualitarisme, que atengui a tots el grups socials evitant grups privilegiats i grups amb manca de serveis (46).

L'accessibilitat del servei

Es molt important el nivell de proximitat entre beneficiaris i serveis. Si es tracta d'un servei de dia la gamma està entre la prestació al propi domicili, al barri, al municipi, a la comarca o al lloc de treball, comptant, però, que el trajecte del domicili al servei no sigui massa llarg sinó establint una distància màxima acceptable. El problema del temps ha de comptar a l'hora d'establir dèficits i perseguir efectivitat en els serveis socials.

En l'elaboració d'un conjunt de normes en matèria de serveis socials, TYMOWSKI (47) fa esment del problema que representa en la programació dels serveis socials el tema de la seva ubicació i la distància màxima a

(46) TYMOWSKI, (1976), pàg. 18.

(47) TYMOWSKI, (1976), pàg. 18.

recorrer per part dels beneficiaris, el què implica la provisió de la infraestructura necessària, determinant, si és el cas, la densitat de la xarxa d'equipaments per atendre el servei.

Però no tots els cassos es poden resoldre igual sinó que, per exemple, els serveis socials destinats als habitants de zones rurals i petits municipis presenta problemes d'una índole diferent. Aquestes zones són, en general, molt disperses, els serveis igualment i, per tant, de difícil accessibilitat, comptant, a més, que les normes dels serveis són, moltes vegades, difícils sinó impossibles d'aplicar. Això requereix una aproximació diferent, amb normes diferents i una noció de dèficit també diferent.

El caràcter esporàdic o periòdic de la prestació del servei

Els raonaments de l'apartat anterior sobre la ubicació dels serveis i la distància als mateixos tenen conseqüències molt diferents si es tracta de prestacions esporàdiques, una vegada per sempre o entre llargues temporades, o de prestacions periòdiques. En aquest últim cas en que els costos són més elevats, també els equipaments han d'oferir una xarxa més àmplia per estar més a la mà dels usuaris. En el primer cas, en canvi, és més soportable la incomoditat.

La distinció entre serveis treball-intensius i serveis que exigeixen infraestructura tècnica

La visió actual dels serveis socials afavoreix en gran manera aquells serveis que representen un cost baix a l'usuari o a la comunitat. Les grans institucions no es beneficien massa de les economies d'escala, més bé tenen uns costos d'infraestructura elevats. Tant les despeses d'inversió com les despeses d'explotació es disparen tant pel material tècnic com pels costos del personal que requereix. Amb la filosofia de mantenir a l'usuari en el seu entorn habitual es tendeix a substituir certes atencions institucionals per atencions a domicili que no comporten despeses de capital, i les atencions residencials en atencions en centres de dia que requereixen inversions menys elevades.

Els tres darrers enfocats enumerats: L'organisme proveïdor del servei, La font de finançament i La distinció entre prestacions econòmiques i prestacions tècniques, són tractats àmpliament als apartats 2, 4 i 4.3, respectivament, del capítol II.

L'últim tipus esmentat té una connotació important: en les prestacions econòmiques (pagaments en efectiu o mitjançant transferència) es pot identificar sempre el perceptor, mentre en les prestacions tècniques (serveis en

espècie) això es fa més difícil. Per això, TITMUSS (48), distingeix entre:

- a) serveis que es presten pel benefici d'un sol individu, independentment del modus de vida d'aquest i de si aquests serveis seran d'utilitat o no a la comunitat en conjunt (per exemple, ajuda a la llar). Són personals, directes i no es presten en interès de la productivitat sinó sobre la base de la necesitat.
- b) serveis que beneficien a l'individu i també a la comunitat (per exemple, atencions mèdiques en malalties contagioses), ja que existeix un interès comunitari evident en la prestació d'aquest servei.
- c) serveis que es creuen beneficiosos per a la comunitat però que l'individu no els considera necessàriament útils (per exemple, llibertat condicional). En aquest cas s'està davant d'un interès de "lleï i ordre" combinat amb la prestació d'un servei social individual.
- d) serveis que s'estimen beneficiosos per a la comunitat (per exemple, planificació urbana, parcs, control del tràfec, bombers, etc.), però les aventatges dels quals no es poden atribuir a un individu

(48) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàg. 192.

qualsevol. Aquests serveis no són discriminatoris. No es pot diferenciar, en termes de costos i beneficis entre els usuaris i els no usuaris dels mateixos.

Aquestes quatre categories ajuden a fer una distinció entre serveis socials i serveis públics (49). El criteri més important, és aplicar la funció discriminatòria i individualitzada o personal als serveis socials i la impersonal i indiscriminatòria en favor dels serveis públics. S'ha de reconèixer, però, que cada vegada és més difícil marcar la línia divisòria entre aquestes dues funcions.

Com es veurà per les definicions que es donen a l'apartat 3.2 d'aquest mateix capítol, els serveis del grup a) s'inserten per complet dins del grup de bens de consum individual. Els del grup b) presenten un consum individual però, alhora, un benefici col·lectiu i correspon a les característiques dels denominats bens preferents o de mèrit. Els de la categoria c) també són serveis de consum individual i benefici col·lectiu, però sense cap característica de preferencials. L'últim tipus de serveis són aplicables a un ampli camp d'activitats i la seva característica principal és que els seus beneficis o guanys serien àmpliament superats pels seus costos si aquests s'apliquessin sobre les persones identificables com a usuaris o promotors.

(49) TITMUSS, (1974 v.c. 1981), pàg. 174.

3. BENS PÚBLICS

L'estudi dels bens i serveis que impliquen la consecució o millora del benestar general, es a dir, que abasti una part més o menys extensa de la societat, va estar reimpulsat per SAMUELSON l'any 1954, després d'haver seguit, des de finals del segle passat i principis de l'actual, dos camins paral·lels: el continental i l'anglosaxó.

Un llarg seguit de polèmiques entre economistes segueix a l'aparició de la contribució inicial de SAMUELSON, amb la consegüent productivitat: introducció de nous conceptes que aclareixen i amplien el camp bipolar dels bens públics i bens privats, assentat per SAMUELSON, amb altres tipus de bens més coincidents amb la realitat i una teoria normativa que també es va construir al mateix temps.

Del conjunt de característiques que assenyalen els autors en les seves aproximacions als bens públics, es pot apreciar la conjugació de tres característiques fonamentals que els diferencien dels bens privats:

- a) la conjunció en l'oferta,
- b) l'impossibilitat d'aplicar el principi d'exclusió, i
- c) l'existència d'efectes externs

De fet, aquests aspectes es presenten imbricats i cada un d'ells és condició indispensable però no suficient de la definició de bé públic (50)

(50) VALLE, 1973, pàg. 23

De l'anàlisi detallat del contingut de cada una d'aquestes notes, VALLE dedueix que el grup dels bens públics es forma a partir d'altres dos grups o conjunts: els bens col·lectius i els bens externs.

Els primers són aquells que presenten conjunció en l'oferta, de manera que una mateixa unitat de bé, una vegada produïda, està igualment disponible per a tots els individus; el consum no és rival, el que no provoca reducció de la quantitat disponible, i el preu no pot ajustar l'oferta i la demanda.

Els bens externs, de la terminologia de HOLTERMAN (1962), aplega el conjunt de bens dels que no és factible excloure a ningú del seu consum, malgrat la negativa a pagar un preu pels mateixos, i constitueixen una externalitat en tota la seva extensió, doncs el seu consum per part d'un individu A augmenta la utilitat d'un individu B, com si aquest hagués consumit el bé en qüestió.

Així, arriba a la definició de que els bens que reuneixen, simultàniament, les característiques dels bens col·lectius i dels bens externs, formen el conjunt dels bens públics. Aquest tipus de bens presenta, a l'hora, oferta conjunta i impossibilitat física, tècnica i estricta d'exclusió (51).

Minasian (52) introdueix l'aspecte distintiu entre bens públics i teoria dels bens públics perquè, manifesta, el concepte de bé públic ha confós a la gent a inferir la necessitat de l'acció col·lectiva.

(51) VALLE, 1973, pàgs. 21-31.

(52) MINASIAN, 1964, v.c. 1979, pàg. 313

tiva per a la seva producció i assignació, quan, en realitat, s'ha de distingir entre bens "lliures" i bens "gratuïts". Als primers l'oferta supera a la demanda, no s'utilitzen recursos en la seva producció i el preu és nul. Els segons són aquells que consumeixen recursos en la seva producció, la qual està garantida, però no funciona el mecanisme dels preus. En canvi, la teoria dels bens públics té els seus fonaments en els aspectes tecnològics de la producció d'un bé i serveix molt poc per distingir aquells bens que es subministrarien millor a través de l'acció col·lectiva d'aquells que haurien de deixar-se a les preferències i decisions individuals, ja que descuida les tecnologies alternatives i els sistemes d'exclusió. En el mateix sentit, s'ha de distingir la teoria de la despesa pública com a tercer concepte, que sorgiria a partir d'aquells casos que comporten un finançament públic.

3.1. DETERMINACIÓ DEL GRAU DE PRIVACITAT-PUBLICITAT D'UN BÉ O SERVEI

La privacitat o publicitat ("publicness") d'un bé o servei ha estat estudiat des de tres enfocaments diferents: la producció, la provisió, el consum.

Producció

El primer enfocament, que un bé és públic o privat segons que la seva producció estigui a càrrec del sector públic o del sector privat, és rebutjada pel fet que la producció pot incloure, alternativament, bens produïts públicament i venuts en el mercat a consumidors individuals així com compres del sector públic a productors privats (53).

(53) MUSGRAVE, 1969, v.c. 1972, pàg. 275, i PEDROS, 1981, pàg. 65

En l'estadi de la producció s'ha de matitzar el fet de la gestió de la producció, punt on incideixen les concepcions ideològiques de socialisme i capitalisme, sense una relació directa amb els problemes d'eficiència econòmica dels dos sistemes de producció (54).

Provisió

El según enfoc és que la provisió pública o privada porta a un principi general per distingir els bens públics dels bens privats. En aquest camí, MUSGRAVE (55) defineix les característiques que han de requerir-se d'un bé perquè sigui provist públicament i qualificarlo com a bé públic, tenint en compte que tal provisió pública pot prendre la forma de compres públiques a empreses privades o a empreses de producció pública. Amb això identifica la publicitat o privacitat d'un bé amb el tipus de provisió del mateix.

Com diu CASAHUGA (56), l'actitud de SAMUELSON també incideix en aquesta direcció quan, en les polèmiques sobre bens col·lectius, s'ha volgut mantenir en el món del "first best", quan la realitat s'inscriu en un "second best", el que ha servit per confondre a nombrosos estudiosos de la teoria dels bens col·lectius, al menys en un primer moment, que no han vacil·lat en identificar els bens col·lectius amb la superioritat generalitzada del seu subministrament públic: bé col·lectiu no pot identificar-se sempre, sense més, amb subministrament públic.

(54) MUSGRAVE, 1969, v.c. 1972, pàg. 276

(55) MUSGRAVE, 1969, v.c. 1972, pàgs. 275, 277

(56) CASAHUGA, 1979, pàgs. 300, 301

També HEAD i SHOUP (57) qüestionen, com a exemple, el següent: si un tram determinat d'autopista es pot convertir en carretera de peatge o en carretera lliure i gratuïta, estem davant-d'un bé públic o d'un bé privat?, o, si es poden manipular els raigs lluminosos d'un far, de manera que només els vaixells que comprin un tipus de receptor puguin rebre'ls, com es classifiquen els serveis d'aquest far?, i, si es pot aconseguir un augment de protecció tant amb un increment de patrulles de policia com amb l'instal·lació de panys especials i sistemes d'alarma anti-robatori, és aquest un bé públic o privat?. Per tant, dedueixen que basar la classificació en el fet de que el servei es presti o no a través del mercat, no suggereix un principi per distingir els bens públics dels bens privats.

Consum

Pel que fa a l'últim enfoc per qualificar un bé, el consum, precisament SAMUELSON en el seu primer article, només a la introducció, fa la distinció entre bens de consum privat i bens de consum col·lectiu, per diferenciar els bens públics dels bens privats (58), i quinze anys després precisa el què hauria d'haver definit com a bé públic en els seus primers articles: un bé públic és aquell que figura en les funcions d'utilitat de dos o més individus (59). Així, la terminologia útil en aquesta materia seria, per una part els bens privats purs, per als que el mecanisme del mercat funciona de manera òptima, i per l'altra tot l'ampli camp cobert pels efectes externs de consum, es a

(57) HEAD i SHOUP, 1969, v.c. 1979, pàg. 333

(58) SAMUELSON, 1954, v.c. 1970, pàg. 387

(59) SAMUELSON, 1969, v.c. 1970, pàg. 200

dir, els bens públics.

En la definició de SAMUELSON, el consum total d'un bé privat és la suma dels consums individuals ($X = x_1 + \dots + x_n$), mentre el consum total d'un bé públic és el mateix per un individu que per una infinitat ($X = x_1 = \dots = x_n$). Però aquesta dualitat extrema deixa al marge gran quantitat de bens que no aconsegueixen taxativament aquestes condicions (60).

També la definició de MUSGRAVE (61) de les característiques fonamentals dels bens públics purs, i per polarització dels bens privats purs, deixa al descobert la coexistència amb altres bens amb compliment parcial o limitat d'aquestes característiques bàsiques, que són la no exclusió i la no rivalitat.

És evident que els bens privats purs no compleixen cap d'aquests dos principis ja que els mecanismes del mercat ho garanteixen: el preu exclou del seu benefici als individus que no el satisfàn, i el consum del bé per part d'un individu impideix que els demés s'en beneficiïn.

Però, com s'ha apuntat, no tots els bens són radicalment excluïbles o inexcluïbles, rivals o no rivals sinó tot el contrari, és a dir, és mínim el nombre de bens als que s'els pot atribuir aquestes propietats de manera absoluta. La major part dels bens i serveis es veuen afectats per factors (endogens i exogens) que fan que aquelles propietats es manifestin de forma incompleta i/o compartida amb aques-

(60) SAMUELSON, 1954 i 1955, v.c. 1970, pàgs. 165, 168

(61) MUSGRAVE, 1969, v.c. 1972, pàgs. 278, 279

tes altres característiques, resultant noves categories de bens que es coneixen amb les denominacions genèriques de bens ambigus (HEAD, SHOUP), impurs (HEAD), mixtes (MUSGRAVE).

3.2. DEFINICIÓ I CLASSIFICACIÓ D'ASPECTES DE L'OFERTA I LA DEMANDA DE BENS PÚBLICS, APLICABLES ALS SERVEIS SOCIALS I DE BENESTAR

La diversitat de caracteritzacions i tractaments dels bens públics i el consegüent sorgiment de noves nomenclatures, porten a delimitar, en el procés de satisfacció de necessitats socials i la consecució de serveis de benestar, els següents aspectes: necessitats, preferències, producció, provisió i consum.

D'aquests processos uns tenen caracter personal-social mentre d'altres admeten un tractament econòmic (les necessitats, per exemple, estarien dins del primer grup). A més, tots o quasi tots admeten imperfeccions o postures intermedies (per exemple, el finançament pot ser mixte -aportació privada més subvenció pública-).

La materialització d'aquests processos condueix i es tradueix en uns determinats bens o serveis, que poden tenir uns qualificatius ètics, morals, i per tant subjectes a judicis de valor, en base a la seva contribució o no al benestar social (socialment desitjables o indesitjables (62)). Tals apreciacions porten a analitzar cada un dels aspectes enumerats, les aportacions a cada concepte i les

(62) Fins i tot les drogues, que normalment es posen com a exemple de bens indesitjables, en aplicacions mèdiques tenen una utilitat beneficiosa i, per tant, desitjable. També en algunes societats indígenes les drogues tenen una valoració positiva, com els bolets al·lucinògens a Mèxic o les fulles de coca a Bolívia.

possibilitats i limitacions d'aplicació.

3.2.1. NECESSITATS

Partint del següent esquema de necessitats formulat per MUSGRAVE (63):

NECESSITATS	PRIVADES:	aquelles que es satisfan adequadament per mitjà del mercat.
	PÚBLIQUES	SOCIALS: aquelles que es satisfan per mitjà del pressupost ja que el seu gaudiment no pot subjectarse a un preu PREFERENTS: aquelles que podrien ser satisfetes per mitjà del mercat però no ho són perquè els consumidors decideixen gastar els seus diners en altres bens

es pot apreciar que la classificació és feta amb la col.laboració d'estadis o fases posteriors al del naixement i experimentació de la necessitat, com són la provisió i el consum.

Les dues tipologies que MUSGRAVE defineix i diferencia formen part d'un mateix contexte de necessitats -les individuals-. Independentment de la igualtat o desigualtat en la quantitat que es consumeix, la necessitat és sentida particularment per cada individu-consumidor. La premisa econòmica bàsica és el respecte a la sobirania del consumidor, per mitjà de la prevalença de les preferències individuals en les seves eleccions.

(63) MUSGRAVE, 1959, v.c. 1968, pàgs. 8, 9

Les necessitats socials formen part de les escales individuals de preferències junt amb les necessitats privades, encara que hi ha una opinió alternativa segons la qual les necessitats socials són de naturalesa col·lectiva i s'experimenten pel grup com un tot o pels seus dirigents (64).

Aquesta visió alternativa de necessitats socials, si són experimentades pel grup encaixarien en el qualificatiu de necessitats col·lectives, però, si són experimentades pels dirigents del grup, continuarien estan dins del contexte de necessitats individuals (65).

Si les necessitats privades i socials de MUSGRAVE queden englobades dins d'un mateix contexte de necessitats individuals, una part de necessitats públiques resten fora de l'esquema musgravià: les necessitats preferents, també anomenades de mèrit, que les defineix com aquelles necessitats en relació amb les quals s'abandona l'elecció per part del consumidor i la satisfacció és imposada (66).

Per tal de justificar aquestes interferències en la sobirania del consumidor, per al propòsit de satisfer necessitats preferents

(64) MUSGRAVE (1959), v.c. 1968, pàg. 11

(65) Pal·liant la possible fredor que pot representar la seva taxonomia vista des de l'òptica de la necessitat en sentit estricte, es a dir, sense vestirla amb les circumstàncies que l'envolten, MUSGRAVE aclareix que la premisa de que totes les necessitats (privades o socials) són experimentades pels individus, no per entitats grupals, és plenament compatible amb la noció de que les persones no viuen aïllades sinó associades amb altres. Si A és un individu d'esperit social no obtindrà satisfacció només del seu propi consum sinó també del de B, i si B és un egoista, potser que disfruti només del seu propi consum, però, en última instància, la satisfacció és experimentada per A i B individualment, no per una tercera entitat misteriosa denominada A+B. (1973), v.c. 1981, pàgs. 117, 118

(66) MUSGRAVE (1969), v.c. 1972, pàg. 297

i encabir aquest concepte en el seu esquema de benestar, MUSGRAVE (67) ofereix tres arguments:

1er. Necessitats que semblen ser preferents poden encabir elements substancials de necessitats socials

2on. Sota certes condicions, pot estar justificat que un "grup informat" imposi les seves decisions sobre les dels altres

3er. Degut a la publicitat persuasiva, en els mercats molt pressionats la idea de la sobirania del consumidor i la realitat de l'elecció del consumidor poden ser dues coses bastant diferents

L'argument de MUSGRAVE per a la formació d'aquest grup està en la necessitat de corregir l'elecció individual. A fi d'evitar la manca d'eficiència en l'assignació, com a conseqüència d'un estat de distribució donat, el control públic és especialment necessari quan les necessitats en qüestió tenen la naturalesa de necessitats preferents, de manera que la seva satisfacció serà fomentada per la política pública (68)

També CULYER (69) manté que les necessitats de mèrit no estan completament fora dels límits d'anàlisi paretià de les necessitats socials, ja que el centre de l'ambigua situació està en l'element de coerció associat al control del consum dels bens anomenats de mèrit o preferents. La distinció no és analítica sinó descriptiva i remarca

(67) MUSGRAVE (1959), v.c. 1968, pàgs. 13,14

(68) MUSGRAVE (1959), v.c. 1968, pàg. 47

(69) CULYER (1971, pàgs. 547,548

com respon la societat a l'existència d'una externalitat.

En el concepte de bens de mèrit és fonamental la noció de que el comportament, el consum, etc., d'un individu o grup d'individus afecta directament al benestar d'altres; és clar, doncs, que l'anàlisi de les necessitats de mèrit ha de ser en termes de la teoria de les externalitats, i és ben coneguda la necessitat que les externalitats no siguin una barrera per a la consecució de l'eficiència amb tal que el mercat estigui apropiadament controlat o substituït (70).

Aquestes necessitats, encara que poden ser satisfetes per mitjà del mercat i per serveis subjectes al principi d'exclusió, es converteixen en necessitats públiques quan es consideren tant preferents que la seva satisfacció s'efectua d'una part via pressupost, i de l'altra pel mercat a canvi d'un preu. La raó és que una part d'aquestes necessitats estan en la línia fronterera entre necessitats socials i necessitats privades, i el principi d'exclusió no pot ser aplicat a tots els beneficis (71).

Un altre element que ajuda a mantenir les necessitats preferents de MUSGRAVE en el mateix encasellat que s'ha col·locat les seves necessitats socials -el de necessitats individuals-, és el fet del reemplaçament de les preferències individuals dels consumidors per unes altres, el que vol dir que són necessitats d'experimentació individual (en aquest cas, és el sector públic el que elegeix substituïnt les eleccions individuals (72)).

(70) CULYER (1971), pàg. 550

(71) BAREA (1981), pàg. 128

(72) PEDROS (1981), pàg 69

Resten les necessitats comunitàries ("communal wants"), que MUSGRAVE & MUSGRAVE (73) justifiquen per l'existència d'un interès atribuïble a la comunitat com un tot i que no implica una simple addició vertical u horitzontal d'interessos individuals. Aquest interès de la comunitat origina necessitats comunitàries, generades pel benefici del grup com un tot i a ell es refereixen. Això planteja dues qüestions bàsiques, una és a quí i com es revela l'interès de la comunitat i l'altra és a quina gamma de necessitats hauria d'aplicarse el concepte de comunitàries. Una interpretació seria que la gent, per associació i simpatia, arriba a desenvolupar preocupacions comuns. Aquests interessos i valors comuns poden donar origen a necessitats comuns, és a dir, necessitats que els individus es senten obligats a recolçar com a membres de la comunitat.

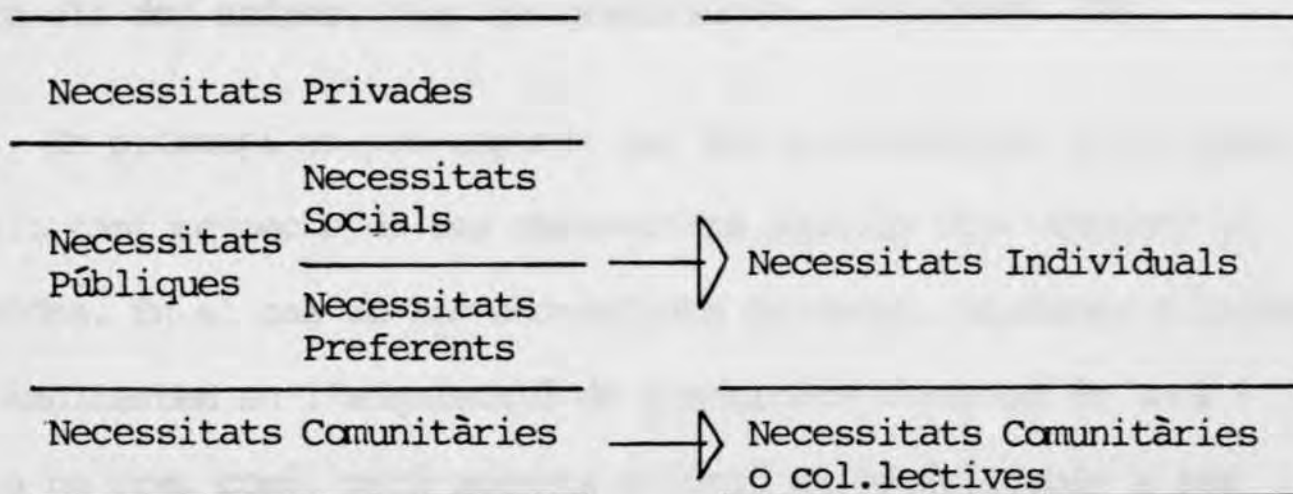
Aquesta interpretació de les necessitats comunitàries difícilment es pot rebutjar, i suggereix que l'enfoc de la preferència individual no explica tota la història. De totes maneres, diu el matrimoni MUSGRAVE, el reconeixement de que les preocupacions o valors comuns existeixen, no porta a la conclusió de que tota l'administració de recursos, o inclús la major part dels mateixos, hauria d'estar basada en consideracions d'interès de la comunitat en lloc de fer-ho sobre preferències individuals. En raó d'aquesta definició, aquest tipus de necessitats es poden encabir dins d'un contexte de necessitats col·lectives.

Així, la classificació bàsica de MUSGRAVE en el contexte o

(73) MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973), v.c. 1981, pàgs 118,119

fase estricta d'experimentació de la necessitat, podria agrupar-se segons el següent quadre:

MUSGRAVE :



definint:

- necessitats individuals: aquelles que són sentides per un individu en particular,
- necessitats comunitàries o col.lectives: aquelles que són sentides per una col.lectiu, és a dir, en plà comunitari o de conjunt,

Les primeres solucionen el problema de l'assignació eficient de recursos entre el sector públic i el sector privat, però introdueixen el de la revelació de preferències.

3.2.2. PREFERÈNCIES

MUSGRAVE dona una importància cabdal a aquest aspecte, al considerar la possibilitat de dos enfoc, i per tant dues alternatives. Un enfoc afirma que tota assignació, sigui de bens públics o de bens privats, s'ha de realitzar d'acord amb les preferències dels consumidors individuals, i l'altra és que una élite o autoritat central,

coneixent què és millor, imposa les seves preferències als individus. Això porta a una consideració individualista o subjectiva del sistema de preferències enfront d'un sistema imposat o col·lectivista. L'elecció entre els dos enfoccs, diu, és essencialment ideològica (74).

En principi es pot esperar que les preferències individuals difereixin tant respecte de les necessitats socials com respecte de les privades. En el cas de les necessitats privades, aquestes diferències es manifesten en l'adquisició de quantitats diverses de bens i serveis a un preu comú, però aquesta solució no és aplicable a les necessitats socials, ja que tothom ha de consumir la mateixa quantitat de bens i serveis. I és en aquest punt on apareix un aspecte important de les preferències individuals: la revelació. Com diu MUSGRAVE (75), la primera dificultat de la "branca serveis" (76) és induir a revelar les preferències individuals en matèria de necessitats socials.

En un món real on no existeix el planificador omniscient ("omniscient policy maker") de MUSGRAVE (77) que coneix les preferències individuals, es fa necessari un mecanisme pel qual es revelin les preferències i es facin les assignacions corresponents. Pel cas dels bens

(74) MUSGRAVE (1969), v.c. 1972, pàgs. 276,277

(75) MUSGRAVE (1959), v.c. 1968, pàg. 12

(76) Concepte musgravià que, junt amb els de distribució i estabilització componen l'hisenda funcional que, en la determinació de la política pressupostària, utilitza els instruments fiscals per a complir els següents objectius:

- ajustos en l'assignació de recursos del mercat
- ajustos en la distribució de la renda i la riquesa
- estabilització econòmica

La branca serveis s'ocupa, concretament, del primer
MUSGRAVE (1959), v.c. 1968, pàg. 5

(77) MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973), v.c. 1981, pàg. 99

privats, aquest mecanisme es proporciona mitjançant la utilització d'un sistema de preus competitiu que, basat en una distribució donada de la renda, serveix per assegurar una solució eficient. En el cas dels bens públics és necessari un procés polític, exposant els consumidors les seves preferències mitjançant votació ja que, si els costos s'han de distribuir segons les preferències individuals, s'han de carregar preus diferents als diversos consumidors o han de liquidar-se diferents impostos als diversos votants (78).

Però els seguidors de la teoria de la "elecció pública" ("public choice") han proposat formes de revelació de preferències que eludeixen el procediment tradicional de votacions, ja que s'ha fet palès que és vulnerable a algunes característiques de les votacions per unanimitat o majoria, com els costos de transacció, els incentius estratègics o l'escassetat d'informació (79).

Entre aquestes formes alternatives de revelació de preferències cal esmentar: la subscripció d'una assegurança (Thompson, 1966) que preservi contra la victòria de l'opció que afavoreix menys a l'individu; el procés de revelació de la demanda⁽⁸⁰⁾ que, per mitjà de determinats impostos, condueix als individus a fer coneixer les seves funcions de demanda o una aproximació de les mateixes; i la votació per "veto" (analitzat per primera vegada per MUELLER (1978)), que intenta solventar les restriccions que provoca el nombre il·limitat de "vetos"

(78) MUSGRAVE (1959), v.c. 1968, pàg. 12

(79) MUELLER (1979), v.c 1984, pàg. 79

(80) Ideat per LERNER (1944), descrit per VICKERY (1961) i aplicat a aquest terreny per CLARKE (1971) i (1972), i GROVES (1973)

en les votacions per unanimitat, imposant a cada votant la presentació d'una proposta i limitant el seu dret a vetar una sola proposta, per mitjà d'un procés d'eliminació la proposta que roman és la guanyadora (81).

Per MINASIAN, és l'absència d'un mètode econòmic d'exclusió en els bens amb costos marginals nuls, el que condueix a la no revelació de preferències (82). HEAD afageix que si no és per absència total de mètode, és per la dificultat d'una exclusió plena el que induirà a no revelar les veritables preferències i, en conseqüència, el mercat no aconseguirà assegurar la producció i el consum òptims (83).

PEDROS lliga aquest mateix tema dient que la no aplicació del principi d'exclusió als bens públics degut a la impossible revelació de preferències, invalida al mercat per a la seva provisió eficient (84).

Però les veritables preferències individuals també poden ser alterades, a més de la no revelació, per la distorsió, és a dir, per elements que influencien i/o alteren el comportament de l'individu en el procés de revelació de les seves veritables preferències (85).

(81) MUELLER (1979), v.c. 1984, pàgs. 80-97

(82) MINASIAN (1964), v.c. 1979, pàg. 314

(83) HEAD (1962), v.c. 1972, pàg. 259

(84) PEDROS (1981), pàg. 67

(85) És possible que un menor volum de publicitat comercial portés a reduir les preferències pels bens de consum en favor dels bens públics, el temps de lleure i el fruïment de la naturalesa; però també és possible que un menor volum de "publicitat" dels polítics, periodistes i escriptors en favor dels bens públics i la defensa del medi ambient reduís les preferències cap a aquestes utilitats (LINDBECK (1971), v.c. 1973, pàg. 80

Sobre la distorsió, HEAD (86) en distingeix dos tipus:

- a) distorsió de preferències degut a ignorància
- b) distorsió de preferències degut a irracionalitat

El primer tipus ve perquè les preferències individuals, per a la major part dels bens, estan basades en una informació incompleta amb un grau que varia segons la complexitat, l'existència de beneficis llunyans o indirectes i la freqüència en les adquisicions. Una part de l'informació que està disponible és persuasiva i errònia més bé que informativa i, com que la informació addicional és costosa d'adquirir, és normal l'existència d' un grau substancial d'ignorància.

PEDROS (87) incideix també en aquest punt afirmant que la manca d' informació sobre l'existència, preus i característiques d'un bé forcen al consumidor a una corba d'indiferència inferior a la que es trobaria amb una informació perfecte, i que, pel fet que la informació requereix consumir temps i recursos, es pot dir que una informació completa és incompatible amb l'eficiència social.

Quant al segon tipus de distorsió, HEAD la defineix en el cas que un individu faci una elecció errònia tenint al seu poder, fins i tot, tota la informació rellevant. Aquesta elecció es pot definir com irracional, en quin cas la irracionalitat sorgeix menys de la naturalesa inherent al bé que de la particular classe de consumidor. En qualsevol cas, però, resulta extremadament difícils deslligar l' aparent irracionalitat de la informació incompleta i incorrecta com a

(86) HEAD (1966), pàgs. 4-6, i (1969), pàgs. 215,216

(87) PEDROS (1981), pàg. 81

font de distorsió.

És el nivell de distorsió de les veritables preferències individuals on HEAD introdueix els seus bens de mèrit i una motivació per a la seva generalització al afirmar que, en sentit general, els objectius de la Hisenda pública múltiple (eficiència, equitat, estabilitat i creixement), exhibeixen tots ells importants característiques de bens de mèrit (88).

CULYER admet la existència de problemes d'irracionalitat que no pertanyen al cas de l'economia dels bens de mèrit i poden ser fàcilment explicats en termes de la teoria dels bens públics, on un individu pot sotmetre's voluntàriament a una tributació "coercitiva" sota la idea de que d'altres també estaran tant coartats en ordre a que es puguin obtenir beneficis col·lectius d'accions col·lectives (89).

Ampliant les possibilitats de casos on el problema d'informació és un ingredient important, HEAD (90) també els assenyala en aquells bens o serveis on no es dona l'apropiament, per exemple en el camp dels serveis de prevenció de risc (defensa, policia, bombers), on el risc no està estretament associat amb l'adquisició de producte en particular. En alguns d'aquests casos, com defensa, el problema d'incertesa, s'estén, inclús, a la avaluació dels beneficis del servei.

Tant la no revelació com ambdós tipus de distorsió de les preferències individuals poden provocar interferències, que és preci-

(88) HEAD (1966), pàg. 19

(89) CULYER (1971), pàg. 561

(90) HEAD (1966), pàg 21

cisament la situació que molts autors creuen que nega en rodó la sobirania de l'individu. No així HEAD (91) que creu que la intervenció pública apropiada pot produir una elecció que els mateixos individus poden reconeixer com "superior" i més d'acord amb les preferències reals. Aquestes modificacions són bastant consistents amb la sobirania del consumidor àmpliament interpretada.

Per McLURE (1968), la causa de la interferència, la producció d'aquesta i els bens de mèrit són elements del mateix contexte, és a dir, la interferència amb les preferències del consumidor ocorren quan una força institucional, normalment en la forma d'una desigualtat, és imposada en el consum d'un bé; si aquest és obligatori hi ha interferència i el bé en qüestió és un bé de mèrit (92).

El sistema més comú d'interferència és la intervenció governamental, que MUSGRAVE (93) admet de dos tipus:

- a) política correctiva per garantir l'assignació de recursos d'acord amb les preferències dels consumidors, i
- b) polítiques correctives per aconseguir una assignació de recursos que es desvia de la reflectida per la sobirania del consumidor

Les primeres es donen en aquells casos en que la disponibilitat d'informació limitada i/o les funcions d'utilitat interdependents poden, en certes circumstàncies, causar eleccions "imposades" que siguin,

(91) HEAD (1969), pàg. 215

(92) CULYER (1971), pàg. 547

(93) MUSGRAVE (1959), v.c. 1968, pàg. 9

de fet, pareto-òptimes (94).

A més d'aquesta concreta possibilitat d'intervenció que no trenca la voluntat individual, els arguments en favor d'una conciliació entre la intervenció i la lliure elecció són varis:

Per mor del coneixement imperfecte, els individus escollirien consumir massa o massa poc d'un bé determinat. En aquests casos, el govern intervidria per encoratjar o desencoratjar el consum. Aquests són els bens de mèrit i demèrit de la terminologia de HEAD (95). I també MUSGRAVE: si l'elecció individual racional requereix el coneixement de les alternatives possibles i l'experimentació pot ser necessària per tal d'obtenir la informació pertinent, la utilització temporal de la imposició en les eleccions, mitjançant la intervenció, pot justificar-se com ajuda al procés d'aprenentatge. Per això, el que apareix com una elecció imposada pot ser compatible a llarg termini amb l'objectiu d'una elecció lliure i intel·ligent (96).

Fins ara no ha sorgit cap motivació ni argument que, d'una vegada, excluís les preferències individuals per referir-se al tipus de preferències col·lectives que citava MUSGRAVE (97) provinent d'unes línies de crítica a la premisa de l'avaluació individual. Una d'elles la presenten els autors que pensen que les necessitats públiques difereixen bàsicament de les necessitats privades i, per tant, no apareixen en les corbes de preferència privades dels individus. Aquest punt

(94) MUSGRAVE (1969), pàg. 143

(95) HEAD (1966), pàg. 3

(96) MUSGRAVE (1969), v.c. 1972, pàg 297

(97) Veure nota (74)

de vista l'adopten els partidaris d'una teoria orgànica de l'Estat, que postulen l'existència de necessitats de grup, que s'experimenten pel "grup com un tot". Donat que el grup com a tal no pot parlar, ens trobem davant d'un sistema autoritari de determinació de preferències. Un altre punt de vista és el que rebutja una teoria de l'erari públic basada sobre les preferències individuals i anclada en la idea de l'elecció del consumidor, adduint que aquesta passa per alt el caràcter essencialment polític del procés pressupostari i la naturalesa essencialment social dels seus objectius (98).

Ni la interdependència d'utilitats ni la imposició de preferències dona peu a manifestar que les preferències que no són manifestades lliurament per l'individu deixen de tenir la consideració de individuals, és a dir unitaries, ja que simplement passen a ser expressades per altres individus i, com diu HEAD (99), les funcions de preferència dels individus s'introdueix dins de les funcions de preferència del "grup informat"; així, els problemes d'irracionalitat que es produeixen poden ser tractats com una relació d'externalitats, que, segons CULYER (100), és precisament la condició necessària per motivar o induir la intervenció col·lectiva, però aquesta es produirà en la decisió, no en la preferència.

3.2.3. PRODUCCIÓ

Continuant en el contexte de la teoria dels bens públics,

(98) MUSGRAVE (1959), v.c. 1968, pàg. 89

(99) HEAD (1966), pàgs. 15-16

(100) CULYER (1971), pàg. 560

l'anàlisi del procés de producció de bens i serveis no es fa en la perspectiva ideològica de propietat pública o privada dels mitjans de producció, sinó en el de complementarietat dels dos tipus de producció o del seu grau de substitució.

Així quedaria una divisió de la producció en pública o privada, i la primera respecte a la segona, en complementària o substitutiva.

La complementarietat entre els dos sistemes de producció té, a més d'un sentit econòmic, un sentit social, en veure les funcions que el sector públic ha de vetllar no estiguin desateses a causa de existència d'efectes externs.

La substitució és en funció del sentit d'eficiència econòmica, quan en no acomplir amb les lleis econòmiques es produeix una "falla del mercat" o una "falla del govern". Situacions o condicions com les economies d'escala poden provocar el primer i aconsellar la producció pública.

Si es presenten externalitats en la producció, l'activitat econòmica dóna com a resultat uns costos socials que no necessiten ser pagats per qui els causa i, per tant, el mercat no pot funcionar eficaçment (101).

Un cas especial d'efectes externs que també dóna peu a l'aspecte de complementarietat és l'anomenada producció conjunta ("joint production"), que PEDROS (102) cita com una característica de certs

(101) MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973), v.c. 1981, pàg 78

(102) PEDROS (1981), pàg. 67

processos de producció i SHIBATA (103) manifesta que no equival al concepte de bens públics de BUCHANAN (1966) i SAMUELSON (1969), encara que té algunes similituds, sinó que, en no complir la condició d'òptim paretianà ($\Sigma RMS = RMT$) és equivalent a la presència d'economies o deseconomies externes.

Tampoc el mercat aconseguirà assegurar la producció òptima quan no es revelin plenament les veritables preferències com a conseqüència de les dificultats d'exclusió (104).

Elements importants que posen en funcionament el mecanisme de substitució de la producció privada per la producció pública són la condició de costos decreixents i l'existència d'economies d'escala.

El fet dels costos decreixents implícits en el concepte de bens públics de SAMUELSON, impliquen un cost d'oportunitat zero d'oferir més quantitat de serveis o la mateixa quantitat però a més usuaris, ja que, encara que tinguin en compte limits de capacitat, variacions qualitatives i desgast de la utilització addicional, el cost marginal és quasi insignificant i molt baix en relació amb el cost mitjà; per això és poc probable que una empresa privada es dediqui a la seva producció (105).

L'existència d'economies d'escala en el mateix sector de costos decreixents fa, com diu PEDROS (106), que la igualació del preu

(103) SHIBATA (1972) pàg. 18

(104) HEAD (1962), v.c. 1972, pàg. 259

(105) HEAD (1962), v.c. 1972, pàgs. 266, 267

(106) PEDROS (1981), pàg. 80

al cost marginal en el punt d'assignació eficient, provoqui un increment de producció i existeixin pèrdues en el punt d'equilibri. Aquesta situació té dues solucions:

- 1) subvencionar a l'empresa, i
- 2) assumir la producció de l'empresa incorporant-la al sector públic

Però no tothom està d'acord amb una claretat plena dels arguments que respalden cada un dels sistemes de producció. DAVIS (107) arriba més enllà preguntant-se si és possible determinar, d'una forma objectiva, si un bé ha de ser produït públicament o privada.

3.2.4. PROVISIÓ (108)

Aquest concepte es presta a un punt de confusió, que es pot aclarir desglosant en dos estadis el seu procés, diferenciant les aportacions i ressaltant les divergències i aproximacions:

- a) la provisió com a finançament o subvenció del cost del bé o servei, i
- b) la provisió com a procés de prestació o administració del mateix

La provisió-finançament té un pes decisiu en l'assignació de recursos, doncs és el procés que determina a càrrec de qui -sector públic o sector privat- va la satisfacció d'una determinada necessitat. Aquí la distinció públic-privat arriba fins a les seves últimes conseqüències: el reflexe en el pressupost implica el pagament amb diners

(107) DAVIS (1967), v.c. 1972, pàg. 302

(108) El desenvolupament d'aquest tema és l'objecte del capítol II

dels ciutadans-contribuents. És d'aquesta assignació pressupostària d'on arranca la teoria de la despesa pública.

MUSGRAVE fa referència a la provisió-finançament quan manifesta que la provisió pública es refereix a una situació en la que es faciliten al consumidor determinats bens, no com a conseqüència de les seves compres individuals en el mercat, sinó lliures del pagament de preus directes i a través del procés pressupostari (109).

També PEDROS incideix en la provisió-finançament quan diu que el sector públic pot tenir contractada l'adquisició o el subministre d'un bé públic al servei privat, el que no significa que la responsabilitat o titularitat de la provisió del bé públic sigui renunciable per part del sector públic (110).

Aquest finançament col·lectiu no està en base o en funció de les característiques del propi bé, com diuen BUCHANAN i SAMUELSON: les característiques col·lectives o conjunes d'un bé romanen tant en la solució col·lectiva ideal (utilització gratuïta finançada amb preus-impostos) com en la solució privada ideal (monopoli perfectament discriminador), doncs aquestes característiques no resten modificades per la forma organitzativa (111); l'aplicació d'aquesta etapa fonamental als bens i serveis no es fa decidint primer si és un bé públic o un bé privat sinó que la societat decideix en funció de la importància de les diverses característiques (externalitats, etc.), el grau d'autono-

(109) MUSGRAVE (1969), v.c. 1972, pàg. 275

(110) PEDROS (1981), pàg. 65

(111) BUCHANAN (1967), v.c. 1979, pàg. 318

mia de mercat o de decisió col·lectiva que se li aplica (112).

SHOUP (113) assenyalava uns motius específics per a la provisió gratuïta d'un bé:

- a) dificultats de definició de la unitat de producció i, per tant, del preu,
- b) costos alts de consum que el mercat no en pot assegurar el cobrament,
- c) sentiment d'identificació amb un projecte d'acció col·lectiva, i
- d) explotació d'un grup per part d'un altra

El primer motiu comporta la següent definició de medició de la unitat física de producte:

- i) la unitat física de producte al sector privat és el preu monetari pel que es vendria el producte o servei
- ii) la unitat física de producte al sector públic és la quantitat de consumidors servits (per exemple, deu famílies) pel nivell o intensitat del servei (per exemple, tres vegades a la setmana), (en aquest cas, el resultat serien trenta unitats de servei).

La provisió gratuïta pot materialitzar-se de dues maneres:

- a) en diners (prestació econòmica), és una forma en certa manera contradictòria al propi enunciat, però que manté i no coarta les preferències individuals, i
- b) en espècie (prestació tècnica), té avantatges respecte a l'anterior:

(112) SAMUELSON (1964), v.c. 1979, pàg 316

(113) SHOUP (1969), v.c. 1980, pàgs. 109-111

- i) és més segur poder gaudir d'un servei si aquest ja existeix
- ii) hi ha possibilitats de que en gaudeixin més individus
- iii) l'individu de renda alta que no utilitza el servei, no ho veu tant inútil

Dins del segon tipus s'hi inclouen els serveis anomenats preventius de SHOUP, similars als bens de mèrit de HEAD, aquells que no són agradables de consumir o rebre però que es valoren perquè impedeixen quelcom més desagradable. El seu nivell quantitatiu generalment s'ha de mesurar de forma indirecta, en base al què aquest servei no pot impedir, ja que no pot fer-se en termes de la quantitat o nivell total de servei que es distribueix (114).

HEAD (115) assenyala casos en que les unitats d'economia privada poden sentir-se incapaces de reduir, unilateralment o en forma de cooperació voluntària, un cert tipus de risc a un preu raonable, els quals, per consideracions d'eficiència, podrien ser provistos de forma parcialment no exclouible i/o sota condicions de costos decreixents (per exemple, defensa, sanitat pública, policia, bombers). Similarmet, on l'acció preventiva de reduir la incidència del risc és massa costosa i l'assegurança privada és inadequada, es diu que el govern és capaç de proveir un ventall més ampli de facilitats de risc en comú, mentre al mateix temps aconseguix espectaculars economies d'escala tècnicament possibles però sovint no aconseguibles privada-

(114) SHOUP (1969), v.c. 1980, pàg 112

(115) HEAD (1966), pàgs. 14,15

dament sense alguna forma d'intervenció gveranamental.

Un bé pot estar subvencionat pel sector públic però subministrat pel sector privat, o que la subvenció sigui parcial i en el finançament hi intervinguin els dos sectors, mentre el subministri el sector privat. Entre aquests casos estan els bens mixtes, situats al mig dels casos polars de bens purament privats i bens socialment purs, que estarien finançats per mitjà d'una mescla de pagaments privats i de subvencions. D'aquesta manera, la teoria ingrés-despesa pot ser exposada amb més generalització com una teoria impost-subvenció, oscil·lant aquesta última entre el 0 i el 100% (116).

El procés de provisió-prestació d'un bé o servei es ferereix a l'estructura institucional i tècnica que s'utilitza en la seva administració.

Pel que fa a l'estructura institucional, DAVIS (117) afirma que té un paper important en la determinació de les característiques de funcionament del mecanisme dels preus.

L'estructura tècnica que s'utilitza quan no es fa us del mercat consisteix, generalment, en que el servei es distribueix en una àrea específica. Com diu SHOUP (118), amb la tècnica de distribució pública tots els individus que es troben dins de l'àrea poden disfrutar del servei si ho desitgen i, de fet, hi ha alguns serveis que ningú a l'àrea pot deixar de rebre; el servei no pot ser rebutjat. A-

(116) MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973), v.c. 1981, pàg. 112

(117) DAVIS (1967), v.c. 1972, pàg. 302

(118) SHOUP (1969), v.c. 1980, pàg. 100

quest aspecte de la tècnica distributiva per al consum de grup es manté inalterable encara que augmenti el nombre de consumidors, és a dir, tant si el bé és de consum col·lectiu com no (pel tamany inicial del grup). Nogensmenys, el nivell de servei que es distribueix pot ser o no uniforme per tota l'àrea en qüestió, doncs generalment disminueix quant més lluny es troba el que el rep del punt de distribució, i si el bé és mòbil es pot discriminar el nivell de servei i també pot crear externalitats fora de la seva àrea.

Els anomenats bens públics es distingeixen en aquesta fase perquè es presenten en oferta conjunta, també anomenada indivisibilitat o col·lectivitat, en el sentit que, una vegada produïts, qualsevol unitat pot estar a disposició de tots els individus (119).

Un tema connex a la prestació de bens i serveis, que afecta a la seva dimensió geogràfica en vistes a la consecució d'una provisió eficient, és el de les economies d'escala, que tant poden donar-se en el subministrament públic com privat. TULLOCK (120) assenyala una característica bàsica que divideix en dos tipus les economies d'escala: la continuïtat geogràfica. És fonamental la distinció entre una economia d'escala que s'obté només si els clients estan localitzats tiguament i una que es produeix sense aquest tipus de contigüïtat, ja que aquella provoca "efectes de difusió o veïnatge" ("spillovers").

L'espai creat amb aquestes precisions, és ocupat pels anomenats bens públics locals, formats per aquells bens i serveis públics

(119) HEAD (1962), v.c. 1972, pàgs. 254, 256

(120) TULLOCK (1970), v.c. 1974, pàgs. 19,20

delimitats territorialment i, en conseqüència, una prestació eficient dels mateixos exigeix un sistema de govern multijurisdiccional.

3.2.5. CONSUM

HEAD i SHOUP (121) fan una divisió en consum individual i consum col·lectiu, definint els seus òptims independentment del tipus de finançament -públic o privat- del bé. Amb aquesta definició confirmen la seva tesi de que basar una classificació en que el servei es presti per mitjà del mercat, no suggereix un principi general per distingir els bens públics dels bens privats sinó la millor eficiència de l'un o l'altra sistema. Les característiques són:

- consum individual: les corbes de demanda es sumen horitzontalment en el procés de consecució de la demanda agregada si el servei es presta per mitjà del mercat, significant, així, la exclusió, i verticalment quan es presta sota la forma d'extramercat, indicant la inexcluïbilitat
- consum col·lectiu: les corbes de demanda es sumen verticalment, tant si el bé es subministra per mitjà del mercat com fora d'ell, és a dir, tant amb exclusió com sense.

En aquest tipus de consum, el cost total del subministre no canvia quan augmenta o disminueix el nombre d'individus que fan us del servei.

Un cas d'especial importància, com el qualifiquen R.A. i P.B. MUSGRAVE (122), és el d'aquells bens que, malgrat ser consumits

(121) HEAD i SHOUP (1969), v.c. 1979, pàgs. 333,337

(122) MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973), v.c. 1981, pàg. 113

en quantitats iguals per tots els membres d'un grup, no són veritablement no rivals en el consum i quants més usuaris es sumen disminueix la qualitat de servei rebut per tots ells, a partir d'unes instal·lacions donades. En aquest cas, les corbes de demanda continuen sumant-se verticalment, però el cost marginal d'afegir un consumidor addicional no és zero. Aquí sorgeix una nova qüestió: la determinació de quant gran hauria de ser el grup.

La tendència a utilitzar el mot bens públics de manera que inclogui tots els bens de consum col·lectiu ha creat confusió, diu SHOUP (123), ja que alguns bens de consum col·lectiu es venen en el mercat privat. Dissociant els termes bé públic i bé de consum col·lectiu, es pot remarcar la característica d'aquest últim: el cost zero de subministrar-lo a persones addicionals. El cost del subministre d'un nivell donat de servei a cada individu, resta inalterat a mesura que augmenta el grup consumidor, en quin cas ens trobem davant d'un bé de consum col·lectiu, que tant pot ser un servei de mercat com un servei de consum de grup, segons les condicions d'eficiència. El tamany del grup per al que un increment del mateix implica un augment en el cost total, és el tamany límit del consum col·lectiu.

A més de les implicacions dels costos de subministre, de la descripció de bens de consum individual i bens de consum col·lectiu de HEAD i SHOUP, es desprèn que la condició intrínseca per estar a un grup o a l'altre és la possibilitat o no d'exclusió del propi consum.

En canvi, DAVIS, des d'una altra òptica, considera que les

(123) SHOUP (1969), v.c. 1980, pàgs. 97,99

possibilitats d'exclusió en el consum d'un bé proporcionen una motivació bàsica per l'intercanvi i, per tant, pel funcionament del mercat (124).

Aquesta mateixa característica és la que fa que MUSGRAVE (125) defineixi els seus bens socials com aquells bens de consum no rival, el que vol dir que la participació d'un individu en els beneficis del consum no redueixen els beneficis obtinguts per tots els demés individus, per això no resultaria eficient aplicar l'exclusió, i li permet diferenciar quatre casos de bens, d'acord amb les seves característiques de consum i possibilitats d'exclusió:

Consum \ Exclusió	Factible	No factible
Rival	1	2
No rival	3	4

Cas 1: la provisió pel mercat és factible i eficient

2: falla el mercat per exclusió impossible o molt costosa

3: falla el mercat per consum no rival

4: falla el mercat per consum no rival i exclusió impossible o molt costosa

El cas 1 és un cas clar de bens privats i, encara que qualifica els cassos 2, 3 i 4 dins de la denominació de bens socials, el propi MUSGRAVE clarifica que el cas 2 difereix dels 3 i 4, ja que en el primer

(124) DAVIS (1967), v.c. 1972, pàg. 304

(125) MUSGRAVE (1973), v.c. 1981, pàgs. 79,81,82

el consum és rival i, per tant, implica condicions diferents d'utilització eficient dels recursos.

Quan MUSGRAVE (126) defineix les necessitats socials com aquelles que es satisfan mitjançant serveis que han de consumir-se en quantitats iguals, aquesta impossibilitat d'exclusió dels beneficis comporta la no realització de pagaments voluntaris pel seu fruïment i, en conseqüència, la no adequació del mercat per satisfer tals necessitats. HEAD hi veu en aquesta definició, juntes, l'exigència de consum igual i la impossibilitat d'exclusió, essent aquesta última una implicació directa de la primera, ja que si fora possible l'exclusió, el consum no seria igual per tots els individus en moltes situacions no òptimes de preus privats, doncs serien exclosos els que no volguessin pagar un preu ineficient (127).

Segons MUSGRAVE, l'existència de possibilitats d'exclusió implica, també, l'existència d'elements d'oferta conjunta, però no viceversa; en canvi HEAD manté que no és clar aquest raonament (128).

Aplicant a uns bens concrets el problema de que, a causa de les dificultats d'exclusió els consumidors no revelen les seves preferències i, en conseqüència, el mercat no aconsegueix la producció i

(126) MUSGRAVE (1959), v.c. 1968, pàg. 9

(127) HEAD (1962), v.c. 1972, pàgs. 258, 259

(128) Il·lustra el fet amb el següent exemple: si existeixen un determinat nombre de pous de petroli que obtenen el producte de la mateixa beta, no es pot excloure, pacíficament, cap dels pous però, com que el petroli té les característiques de bé privat i el filó té un cabdal determinat, si una unitat econòmica obté més petroli, serà a costa d'una reducció de la quantitat disponible per als demés. HEAD (1962), v.c. 1972, pàg. 263

el consum òptims, MINASIAN (129) afirma que l'absència d'un mètode econòmic per excloure aquells que es beneficien de les despeses de defensa, s'ha reconegut que condueix a la no revelació de preferències i, en conseqüència, és millor deixar la defensa en mans de l'acció col·lectiva; en canvi, els cinnes, teatres i concerts es deixen en mans de la decisió privada perquè existeix un mètode econòmic d'exclusió, que permet que la quantitat i la qualitat de l'output reflecteixin l'elecció individual.

Però l'existència d'un mètode d'exclusió no implica la seva aplicació immediata i obligada, sinó que està en funció del seu cost. En el cas dels bens privats purs, aquests costos son zero, però en els bens públics sí existeixen i és el que impideix aplicar, per analogia, la formació de preus dels bens privats al cas dels bens públics (130).

Com s'ha esmentat, un element amb implicacions en el tipus de consum d'un bé i en el seu cost és el tamany del grup consumidor.

Com diuen MUSGRAVE & MUSGRAVE (131), en parlar dels bens socials com aquells que estan disponibles per a tots, no es vol dir realment que tota la població mundial, ni tan sols tota la d'una nació, hi estigui inclosa. L'àrea geogràfica de benefici està limitada per la major part dels bens socials; d'aquesta manera, els membres del grup queden limitats als residents de l'àrea. Aquesta característica de li-

(129) MINASIAN (1964), v.c. 1979, pàg 314

(130) SAMUELSON (1967), v.c. 1979, pàg. 324

(131) MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973), v.c. 1981, pàg. 112

mitació espacial condueix a la contemplació dels bens públics locals com a plasmació de la tipologia de bens públics-bens privats a tamany reduït, i on el caracter d'indefinit també es redueix al tamany de la comunitat afectada.

Dins de l'àrea geogràfica d'influència d'alguns bens de consum col·lectiu, pot augmentar indefinidament el nombre de consumidors sense augmentar el cost total de subministre del servei; en canvi, per altres bens el cost total es manté constant només fins a certa capacitat. SHOUP anomena a aquest segon tipus serveis de consum col·lectiu a curt termini, i solen ser vendibles en el mercat més que de consum de grup (extramercat) (132).

De fet, existeixen dos límits restrictius: un límit d'entrada i un límit de capacitat. El primer fa referència als bens que impliquen un cost inicial, sense el qual no és possible disfrutar-lo (133). L'altra, el límit de capacitat, és el que determina en el seu nivell superior el tamany òptim d'un grup per gaudir d'un determinat bé o servei. A partir d'aquest punt superior, el consum addicional d'un individu suposa la reducció del consum dels demés; però, fins i tot abans d'assolir el límit de capacitat, ja es produeixen, generalment, variacions en la qualitat del servei (134).

Cal constatar, però, que fins i tot fora d'aquest cas de

(132) SHOUP (1969), v.c. 1980, pàg.120

(133) Exemples d'aquests són nombrosos: per gaudir de la radiodifusió és necessari un aparell de radio; per servir-se d'un far és necessari un vaixell, etc.

(134) Es considera que les carreteres, ponts i altres serveis congestionats produeixen un servei inferior al que subministrarien els mateixos bens en el cas de que estessin menys utilitzats. HEAD (1962), v.c. 1972, pàgs.255,256

gestió, quan es diu que la mateixa producció física és disfrutada per dos o més individus no vol dir que hagin d'obtenir el mateix benefici objectiu, ni que estigui a disposició de tots ells precisament la mateixa qualitat en el producte (135).

Aquests bens que són consumits simultàniament per varis individus, i que tenen una predisposició a la congestió, són anomenats per BUCHANAN "bens tipus club" ("club goods") (136).

Com s'ha apreciat, en els bens de consum col·lectiu, amb un cost mínim determinat, el consum per part d'un individu no redueix la quantitat del bé per qualsevol altre consumidor fins al punt de congestió, és a dir, es pot augmentar el nombre d'usuaris sense que els costos quedin afectats. Per començar a excloure usuaris és necessària la producció d'un cost extra; aquest fet és, segons MINASIAN, el tret característic important dels bens públics (137).

La canalització a les seves justes dimensions dels factors analitzats, permetria un grau d'eficiència i optimització que es deva-neix en el moment en que s'introdueix l'efecte de les externalitats.

L'existència d'externalitats és degut, segons ELLIS i FELNER (1943), a la divergència entre escassetat i propietat efectiva, és a dir, degut a les imperfeccions en els títols de propietat. Per HEAD (138), implica que una modificació en el consum (o producció) afecta

(135) MUSGRAVE (1969), v.c. 1972, pàg. 278

(136) BUCHANAN (1965), v.c. 1978

(137) MINASIAN (1967), v.c. 1979, pàg. 325

(138) HEAD (1962), v.c. 1972, pàg. 257

a les funcions de producció (o d'utilitat) d'altres bens, i el seu objectiu és impedir que es compleixin les condicions d'òptim, al crear divergències entre els costos i els beneficis privats i socials. Aquesta característica crea la típica figura del "free rider" o persona que es nega a pagar pel fruïment del bé quan pot fer-ho sense cap desemborsament.

Es considera el concepte d'externalitats com l'element bàsic de la falla del mercat, que porta a l'acceptació de l'acció del govern amb els bens i serveis que en presenten, ja que el mercat no pot funcionar eficaçment si apreixen efectes externs ("externalities"), situació en que els beneficis del consum no poden ser limitats i carregats a un consumidor en particular, o bé que l'activitat econòmica dona com a resultat uns costos socials que no necessiten ser pagats pel consumidor que els causa (139).

SAMUELSON (140) contempla la presència d'efectes externs de consum com a raó de formació del món dels bens públics, SHIBATA (141) també els cita com a cas especial d'externalitats en el consum, ja que les condicions de maximització de la utilitat són exactament les mateixes condicions d'òptim especificat per SAMUELSON (1964) per als seus bens públics, i la suma de les RMS dels individus és igual al cost marginal del consum col·lectiu del bé; també és el mateix que la condició d'equilibri paretian utilitzat per BUCHANAN i STUBLEVINE (1962).

Les externalitats s'han de tenir en compte en la consecució

(139) MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973), v.c. 1981, pàg. 78

(140) SAMUELSON (1969), v.c. 1970, pàg. 200

(141) SHIBATA (1972), pàg. 18

de l'òptim social, ja que el nivell d'òptim social d'una activitat causant d'externalitats positives (negatives) és més elevat (baix) que el nivell que prevaldria en una economia on no es tinguessin en consideració les externalitats. Aquest òptim social tant podria esser aconseguit per mitjà de regulacions governamentals com per mitjà de negociacions privades entre les parts afectades (142).

HOLTERMAN (1972) tracta el cas de les externalitats de congestió argumentant que tant la disponibilitat total com la utilització d'un bé (que no sigui pur) són factors rellevants, però independents, que afecten a la utilitat individual, doncs el grau d'utilització (143) té característiques de bé privat, ja que una major quantitat per l'individu A redueix la quantitat disponible per l'individu B (144).

L'existència d'externalitats proporciona una via per tractar el tema dels beneficis i costos i, com a conseqüència, les possibilitats d'internalització o, en cas contrari, les possibilitats de compensació dels que en surten beneficiats als que en resulten perjudicats.

En un mercat on funciona el principi d'exclusió, els beneficis derivats del procés flueixen cap al consumidor particular i s'interioritzen fent el consum rival, cosa que no passa quan deixa de ser factible la possibilitat d'exclusió.

Aquest fenomen d'externalitats de benefici té la seva con-

(142) TRAN HUU DUNG (1982), pàg. 395

(143) Nombre de viatges, nombre de visites, etc.

(144) Exemples típics són els parcs i les carreteres, on la capacitat i la disponibilitat total afecta la utilitat de tots els usuaris potencials i entra en totes les funcions individuals d'utilitat.

trapartida en els costos externs , doncs el consum, al igual que la producció, poden generar costos que no s'interioritzen i, per tant, no són pagats pels consumidors o productors; com a resultat s'imposen costos sobre la societat que no s'han tingut en compte. En aquests casos en que els costos socials no poden carregar-se a una unitat econòmica per mitjà del procés de preus, es produirà una expansió de les activitats que provoquen aquests costos, essent una funció legítima del govern la restricció de les mateixes.

En canvi, en aquells casos en que el comportament socialment responsable implica que la càrrega dels costos socials pesi sobre unes determinades unitats econòmiques, resultaria possible per a la comunitat compensar al perdedor per mitjà d'una acció cooperativa voluntària i, així, disfrutar d'una situació en la que alguns es vegin beneficiats sense que ningú empitjori (145).

Però és evident que, en la realitat, s'hauria d'aplicar algun sistema de coerció si es vol materialitzar tal compensació. En aquest sentit, TULLOCK (146) manifesta que, quan es parla de bens públics amb consums decidits per votació, la compensació es converteix en un fet impossible en la realitat. El problema principal és la impossibilitat de trobar la quantitat i l'intent d'aconseguir que els votants votin de forma que es compensin entre sí els seus guanys i pèrdues individuals no resulta una proposta política factible. Aquesta compensació dels beneficiats als perjudicats podria, també, ser

(145) MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973), v.c. 1981, pàg. 112

(146) TULLOCK (1970), v.c. 1974, pàg. 331

teòrica, és a dir, assegurar-se de que existeixen uns beneficis nets socials sense preocuparse de les possibilitats de la seva distribució. Amb aquesta argumentació del guany net, es pot mantindre el subministrament col·lectiu d'un bé o servei, sense preocuparse pel fet de que algunes persones surtin perjudicades.

També MUSGRAVE (147) admet la necessitat de controls per cobrir les divergències entre costos i beneficis socials i privats, que el govern pot fer controlant externament les empreses privades o passant-les a l'administració pública.

HEAD (148) manté que la veritable esència de la problemàtica dels bens públics no és la característica d'economies externes o oferta conjunta, sinó la impossibilitat d'avaluació individual dels beneficis implicats, doncs són massa indirectes, massa retardats o massa complicats, per fer-ne una apreciació acurada la majoria d'individus.

El criteri de BUCHANAN (149) és que, com que la participació en els beneficis derivats dels bens públics purs són totalment indivisibles entre els individus, pot definir-se sense ambigüitat la quan-

titat d'un bé públic; el que fa l'individu és comparar els costos i els beneficis potencials d'un bé públic que ell sap es troba disponible en quantia igual per a tots. Si es pot definir una unitat física i se li pot assignar un valor, pot calcular-se el benefici total, i si no és possible s'intenta assignar un valor al servei total (150).

(147) MUSGRAVE (1959), v.c. 1968, pàg. 47

(148) HEAD (1966), pàg. 9

(149) BUCHANAN (1967), v.c. 1973, pàg. 13

(150) MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973), v.c. 1981, pàg. 79

4. CONCLUSIONS

En aquest capítol es pretén haver donat un marc per tractar la provisió de bens i serveis de benestar social en el capítol següent.

El benestar social és l'objectiu que persegueix la política social, utilitzant, com a instruments per aconseguir-lo, els serveis socials. Però una concepció plural de benestar permet desglosar-lo en tres subobjectius o objectius específics: el Benestar Social, el Benestar Fiscal i el Benestar Laboral, cada un dels quals es refereix a la consecució de benestar en diferents àmbits de relacions socials. A la pràctica, però, s'entén el terme Benestar com comprensiu dels tres conceptes singulars.

L'evolució del concepte benestar, a partir de la II Guerra Mundial, ha estat, per una banda l'augment dels elements que el componen i per l'altre la responsabilització a l'Estat del seu assoliment.

El benestar està, també, cada dia un grau més elevat en el contexte de la realització personal dels individus, ajudat perquè, fins a principis dels anys setanta, l'expansió econòmica dels països desenvolupats va anar acompanyada per un creixement de la participació de l'Estat en la regulació i prestació de bens i serveis, que anaven augmentant el nivell de benestar. La intervenció estatal va tenir, a partir dels anys seixanta, una característica específica de replegament cap al centre ("efecte concentració").

Aquest grau d'intervenció i de centralització és el que ha fet a l'Estat el principal finançador de serveis socials, el que ha

comportat un creixement de la despesa pública per aquests conceptes, provocant la reacció dels economistes neoliberals que propugnen una menor intervenció i una reducció de la dimensió del sector públic, per tal de donar més (o retornar) protagonisme a l'individu mitjançant la llibertat d'elecció, i al mercat adjudicant-li la labor d'assignació de recursos, permetent que el mecanisme dels preus proporcioni a l'individu diferents opcions per poder elegir.

La definició i el contingut de la política social, des d'els punts de vista de l'Estat del Benestar i de l'economia liberal, donen un sentit diferent a la finalitat, el benestar social i, per tant, uns serveis socials diferents com a mitjans per aconseguir-lo.

Els models de política social de TITMUSS tradueixen aquestes doctrines i pensaments a tres tipus diferents de política social, amb continguts que s'adiuen a les dues línies de direcció política i un altre que es basa en acords contractuals entre factors de producció (treball i capital).

El terme Serveis Socials, materialització de les polítiques socials dels governs, admet un contingut ampli de realitzacions, moltes de les quals són atribuïbles a sectors que tenen una entitat suficient per ser tractats independentment (educació, sanitat). Per tant, cenyint o restringint el contingut dels serveis socials, es poden dividir en dos estadis: uns serveis generals per al conjunt de la població, dirigits al desenvolupament comunitari (serveis d'atenció primària), i un conjunt de serveis especialitzats, dirigits a grups molt concrets, com infants, vells disminuïts, marginats.

Si, com es desprèn de les constitucions dels països democràtics i de diverses directrius d'organismes internacionals (Declaració Universal dels drets de l'Home, Carta de les Nacions Unides, Carta Social Europea), els serveis socials són un dret, li són d'aplicació uns principis bàsics, dels quals, en termes econòmics (encara que també tenen contingut social) s'ha de remarcar la racionalitat, la descentralització i la participació.

La racionalitat s'ha de primar en els serveis socials igual que en qualsevol altre sector on els recursos són escassos. La descentralització és un element a tenir en compte en la consecució de la racionalitat i de l'eficiència. La participació facilita un seguiment de la gestió i control dels recursos.

Donat que, en últim terme, els valors socials governen la decisió del paper que ha de representar el sector públic en el camp econòmic (151), aquest conjunt d'elements que componen les polítiques socials tenen la traducció corresponent en un dels components centrals de la Hisenda Pública: els bens públics.

A tots els instruments que materialitzen els objectius socials del sector públic els és d'aplicació els aspectes que caracteritzen el procés mitjançant el qual les necessitats socials són satisfetes.

Les contribucions teòriques sobre els bens públics canalitzen enfocaments diferents, divergència que es posa de manifest, fins i tot,

(151) D. DEL BRIO (1973), pàg. 26

en la propia manera d'anomenar els bens que no són privats bens públics (SAMUELSON), bens socials (MUSGRAVE), bens col·lectius (HEAD) (152). Com molt be diu ALVAREZ RENDUELES, les definicions de bens públics abunden i els matisos de les mateixes són amplis i variats (153).

També ALVAREZ RENDUELES manifesta que l'àmbit de la teoria dels bens públics no és reduïda i comença amb les característiques (qüestió gens senzilla d'aclarir) que tipifiquen aquesta classe de bens (154).

La disecció analítica i una separació de les taxonomies rellevants porten a constatar la dificultat, sinó impossibilitat, d'aconseguir una tipologia estable, no només per la forma de subministre (155) sinó, també, per la forma de producció, consum, etc.. Així, en qualificar un bé (públic, privat, de mèrit) es fa necessari incloure un complement entre el nom i el qualificatiu.

El desbrossament de les característiques que defineixen aspectes de la satisfacció de les necessitats socials, també expliquen

(152) A l'introducció a l'edició espanyola del manual del matrimoni Musgrave, J. M. LOZANO considera adient el canvi de termes -de bens públics a bens socials- realitzat per aquell autor, doncs el primer concepte aplega tots els bens que impliquen actuació del sector públic, mentre el segon concepte exclou una part dels bens de producció pública (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1973, v.c.1981 pàg.xxxi).

COLOM, en canvi, creu més avinent reservar la denominació de bens socials per al conjunt ampli de bens que, d'alguna manera, estan relacionats amb l'actuació econòmica del sector públic (redistributius, de mèrit), 1983, pàg. 159

(153) ALVAREZ RENDUELES (1972), pàg. 248

(154) ALVAREZ RENDUELES (1972), pàg. 246

(155) CASAHUGA (1979), pàg 305

els comportaments individuals i col·lectius que es corresponen amb les implicacions econòmiques (formes de finançament) que es veuen al capítol II.

CAPÍTOL II

PRESTACIÓ I FINANÇAMENT DE SERVEIS SOCIALS

CAPITOL II

PRESTACIÓ I FINANÇAMENT DE SERVEIS SOCIALS

1. INTRODUCCIO

L'oferta de bens i serveis té en la provisió una forma de manifestar quina és la participació dels sector públic i privat en el procés de satisfacció de las necessitats privades i socials.

Però la provisió es pot descomposar en dos processos que cal veure i tractar per separat:

- a) la provisió com a procés de prestació o administració d'un bé o servei, que es refereix a l'estructura institucional i tècnica que s'utilitza en el seu subministre.
- b) la provisió com a finançament o subvenció del cost del bé o servei. Aquesta té un pes decisiu en l'assignació de recursos, doncs és el procés que determina a càrrec de qui va la satisfacció d'una determinada necessitat (sector públic o sector privat).

Aquest capítol presenta les alternatives en la provisió de bens i serveis de benestar, i en particular de serveis socials; el seu contingut i característiques, que formen el ventall de l'oferta enmarcada en l'eficiència econòmica i l'eficàcia tècnica i social, i condicionada per les preferències dels individus.

2. PROVISIÓ DE SERVEIS

Una primera classificació genèrica divideix les formes possibles de provisió en dos grans sectors: el mercat i l'anomenat de no mercat o d'extramercat.

Diverses però semblants definicions coincideixen, com GOUGH (1) i BACON i ELTIS (2), en que el sector de mercat comprèn totes aquelles activitats econòmiques que produeixen bens i serveis pera la venda. El sector de no mercat produeix bens i serveis que no es venen.

Amb aquest fonament, certes activitats governamentals s'inclouen dins del sector de mercat, tals com les industries nacionalitzades i el servei de correus, mentre proporcionin ingressos suficients per cobrir els seus costos. Si no es cobreixen costos es pot dir que una part de l'output és de mercat mentre una altra part es correspon amb l'output de no mercat.

Per altra part, certes activitats del sector privat, com per exemple la producció del "Concorde", s'inclou en quasi per complert, dins del sector de no mercat, perquè són subvencionades de forma massiva amb càrrec a fons públics.

Pel que fa a la provisió de bens i serveis socials i de benestar, coneguda també sota el concepte de "produc-

(1) GOUGH (1979, v.c. 1982) pg. 201.

(2) BACON i ELTIS (1976), pg. 27.

ció de benestar", ha conegut el pas des de la concepció benèfica de l'assistència social a la concepció de dret al benestar social. Aquesta superació va lligar la provisió a l'Administració, ja que aquesta es va veure en l'obligació de posar aquests serveis a l'abast de la població.

Aquesta responsabilitat de l'Administració en el proveïment de serveis socials i de benestar no és de caràcter genèric i indefinit sinó que està perfectament concretada (3) en:

- Promoure la realització dels serveis i equipaments socials necessaris que no corresponen a cap altra òrgan de l'Administració o que convé organitzar de manera diferenciada per raó de la seva peculiaritat.
- Analitzar les necessitats generals dels sectors de la població que són objecte específic dels serveis socials i coordinar, junt amb els altres departaments de l'Administració, les realitzacions necessàries perquè aquests sectors obtinguin el major benestar possible.
- Establir les bases de planificació dels serveis i equipaments socials a fi de no tractar solament ni prioritàriament uns problemes concrets; sinó que,

(3) Direcció General de Serveis Socials, 1979, pg. 9 i 10. Principis Inspiradors d'una Política de Serveis Socials. Generalitat de Catalunya.

ben al contrari, hi hauria d'haver una xarxa de serveis i equipaments que permetés alhora l'acció preventiva, l'acció educativa i l'ajuda real a les necessitats socials de cada sector de la població, dins de cada àrea territorial. Aquesta planificació ha de tendir a una descentralització tant a nivell de distribució de serveis i equipaments com a nivell administratiu.

- Determinar l'àrea territorial que hauria d'atendre cada servei i equipament, és a dir, facilitar una sectorització que afavoreixi l'acostament racional dels serveis i equipaments socials als usuaris.
- Arbitrar les formes de control i d'inspecció dels serveis i equipaments públics i dels privats subvencionats amb fons públics.
- Per realitzar aquest control, l'Administració hauria d'establir uns índexs de qualitat a fi de garantirir el compliment dels objectius dels serveis i equipaments. Aquests índexs haurien de fer referència tant als aspectes de gestió com als de qualitat del servei.
- Articular formes de participació dels ciutadans.

Però això no significa una provisió directe per part de l'Administració sinó que, com posa de relleu WOLFENDEN

(1978) en un informe sobre el futur de les organitzacions voluntàries, existeixen quatre sistemes d'atenció de les necessitats socials en les societats industrialitzades:

- sistema governamental
- sistema comercial
- sistema voluntari
- sistema informal

Factors com l'estructura política, econòmica i social d'un país ajuden a determinar la relativa importància, força i efectivitat dels diferents sistemes. (4)

En el mateix sentit, i més recentment, ZAPF (5) manifesta que s'ha de considerar quatre grups d'institucions com els productors de benestar, cada un dels quals proveeix un tipus determinat de bens i serveis dels coneguts i utilitzats en la terminologia comú, i són:

Institucions	Bens
ESTAT	PÚBLICS
MERCAT	PRIVATS
ASSOCIACIONS	COL.LECTIUS
FAMÍLIES	PERSONALS

(4) Eurosocal Report, nº 16, 1981, pàg. 8.

(5) ZAPF (1982), pàg. 4.

També en un Col.loqui Internacional sobre les noves formes de Treball Social, organitzat per l'European Centre for Social Welfare Training and Research) a Berlin el 1982 (6), on es va recomenar la col.laboració entre tots els actors socials, es varen identificar com:

- sector oficial
- sector comercial
- sector voluntari i privat
- sector informal

El contingut de cada una d'aquestes formes de provisió de serveis socials i de benestar és:

2.1. INICIATIVA PÚBLICA

És el sistema de provisió que D. USER (7) anomena "socialització dels bens". És l'oferta de bens o serveis, produïts pel sector públic o adquirits als altres sectors de l'economia, als consumidors o usuaris de manera equitativa o d'acord amb algún criteri no pecuniari (pot ser en funció de la necessitat).

No s'ha d'interpretar això com una nacionalització, doncs aquesta significa producció pública. La socialització d'un producte comporta una homogeneïtat, per tant,

(6) Eurosocial Report, nº 19, 1982, pàg. 53.

(7) USER, D. (1977), pàgs. 151-152.

una gran varietat de gustos no fa possible la socialització. Aquesta pot estar perfectament d'acord amb les preferències dels consumidors doncs pot ser conseqüència de la lliure elecció de la majoria en unes votacions (8).

En el contexte que ens ocupa, agrupa les organitzacions governamentals creades per proveir una serie de serveis que cobreixen les necessitats socials i de benestar de grups definits de ciutadans. Aquestes agències depenen quasi enterament del govern que les proveeix de fons, encara que existeix una tendència creixent a exigir pagaments per cert tipus de serveis (9). Certs serveis són de provisió obligada per part d'aquestes agències mentre d'altres són discrecionals. El treball és realitzat preferentment per professionals remunerats, encara que es detecta un creixent interès en incloure-hi cada vegada més voluntaris.

Però la funció del govern no acaba aquí doncs a part d'aquesta provisió directa, en espècie o tècnica, també intervé en la provisió de serveis de caràcter social mitjançant:

- subvencions a la provisió privada de serveis tècnics.
- indemnitzacions monetàries
- exempcions i desgravacions fiscals
- col.laboracions

(8) USER, D. (1977), pàg. 153.

(9) Aquest tema es veurà a l'apartat 4.3.3.

2.2 INICIATIVA PRIVADA LUCRATIVA

Són aquelles entitats que proveeixen atencions socials i de benestar a canvi d'un pagament d'honoraris que inclouen el corresponent marge comercial. És l'oferta competitiva, diametralment oposada a l'oferta socialitzada abans esmentada.

Encara que no ha tingut massa significació en el camp de les atencions socials, arrel dels problemes econòmics dels països industrialitzats es nota un encoratjament d'aquest sistema en molts països europeus.

En un sistema democràtic el mercat és un instrument amb possibilitats d'assignació eficient de recursos. Per mitjà del mecanisme dels preus els agents privats maximitzen la seva funció objectiu minimitzant els costos (10)

(10) El problema és que no sempre, o quasi mai, es donen les hipòtesis de competència perfecte, el que repercuteix en els costos de funcionament que deixen de ser mínims, degut a rendiments creixents a escala i costos de transacció per la presència d'externalitats, costos de comunicació i costos d'informació.

MORAL, F.J. (1981), pàg. 161.

2.3. INICIATIVA SOCIAL

En la iniciativa social els promotors de serveis estan agrupats en dos blocs.

El primer aplega les atencions socials proveïdes pel nucli familiar perllongat amb els amics, col·legues i veïns. En la major part de països aquest continua constituint el volum més elevat d'atencions, però és irregular tant en la quantitat com en la qualitat de les atencions. Per això, i per les aventatges socials i econòmiques que comporta, s'ha esdevingut en els últims anys un creixent interés en posar les organitzacions oficials i voluntàries, amb el seu personal remunerat i el seu voluntariat, com a suports del sistema informal en portar millor a terme el seu rol.

El segon està format per la complexa malla de grups i organitzacions voluntàries, que comprèn des de les grans organitzacions fa temps establertes que operen amb una combinació de fons privats i governamentals, fins als petits grups d'ajuda mutua ("self-help groups") amb ímfima o nul·la necessitat de finançament. Els primers grups presten serveis per mitjà d'una combinació de personal professional remunerat i voluntaris no remunerats (11), mentre

(11) Al menys de manera sistemàtica, això no vol dir que no puguin existir certes compensacions no monetàries.

els últims es fan els serveis ells mateixos i entre ells mateixos (Per exemple, els alcohòlics anònims).

2.4. FORMES TRADICIONALS I MOVIMENTS ALTERNATIUS

És important el fet que els tres tipus de promotors referenciats difereixen en els seus mecanismes específics d'assignació i de presa de decisions, per això cada un d'ells és productor d'una classe típica de bens, encara que existeixi algun solapament, el que reflecteix que la tipologia no és intrínseca al bé sinó que està lligada a les característiques que l'envolten, per tant, és funció de l'entorn.

El sistema típic de l'Estat-providència té com a punts bàsics, que emanen de la hegemonia del sistema governamental sobre els demés, el dret a una ajuda social, una seguretat i una protecció mínims. Però la realitat ja ha superat aquesta visió i la opinió vigent és que la societat del benestar apunta a un sistema social basat en el reconeixement per part dels poders públics de que la responsabilitat primordial que els incumbeix és vetllar pel benestar dels seus ciutadans, però que no és solament l'Estat qui ha d'intervenir en la consecució d'aquest benestar sinó que tots els elements de la societat han de servir al mateix. Aquesta unió de forces significa que les organitzacions professionals, polítiques i ciutadanes són elements

bàsics en l'articulació dels programes de política social i de qualitat de vida (12). L'esforç de les dues primeres ha d'adreçar-se a aconseguir la participació activa dels ciutadans i a les últimes els correspon crear les condicions objectives que facilitin l'aplicació d'aquells programes socials.

Aquestes propostes noves, alternatives al sistema tradicional de l'Estat benefactor, es caracteritzen per factors com l'ajuda mutua, la participació i la identificació amb la població, que no es troben en les formes habituals.

D'aquestes noves formes de treball social s'en va ocupar extensament l'esmentat col.loqui de l'Eurosocial que les explica en el sentit de que emprenen l'estudi dels problemes en el seu contexte general, en relació els uns amb els altres i en connexió amb la realitat de la vida quotidiana de les persones i dels grups, sense isolar-los ni reduir-los. Veuen els moviments alternatius com l'expressió de la voluntat de la comunitat a realitzar activitats per respondre a les necessitats reals que els serveis públics, institucionals i burocratitzats, privats de la flexibilitat i agilitat necessàries, no estan en condicions de satisfer. Això ha creat les condicions d'oposició d'aquestes formes alternatives a les polítiques socials tradicionals de l'Esta

(12) LAS HERAS, (1983), pàg. 56.

tat providència (13).

Tots aquests trets defineixen les línies que enmarquen els projectes alternatius, que es podrien definir per les següents característiques:

Ajuda mutua ("self-help")

A l'estudiar les alternatives al "stato quo", el colloqui de Berlin de l'Eurosocial es va preguntar perquè cada comunitat no podia prendre al seu càrrec aquells dels seus individus que estan en situació de dificultat: immigrants, persones grans, alcoholics, ..., donant, així, sortida a les solidaritats existents en la pròpia comunitat (14).

Les possibilitats dels grups d'ajuda mutua són amplies dins del seus estrets límits (màxim locals) pel coneixement que tenen de la situació social i espacial del seu àmbit. Les seves decisions han de respondre a les necessitats concretes fora d'influències alienes al grup en funció de possibles ajudes externes. A part de la seva eficàcia social aquestes posicions són una ajuda en la contenció de la despesa.

Aquest moviment és important per l'extensió del treball social alternatiu, alhora que posa en un dilema als serveis socials oficials respecte a la seva resposta i al seu paper enfront d'aquests grups.

(13) Eurosocial Report nº 19, pàg. 20, 34, 53.

(14) Eurosocial Report nº 19, (1982), pàg. 24.

També crea un problema econòmic de molta actualitat com a "activitat econòmica submersa", aspecte que pertany a un altre contexte. El que cal com actuació directa i immediata és lluitar per incorporar-hi racionalitat i eficiència.

Implantació a partir de la base

Es tracta de partir de la realitat existent en la comunitat (barri, grup, etc.) que ja s'ha implantat com a novetat en diverses experiències com alternativa al procés de descentralització o desconcentració de serveis. Precisament moltes experiències alternatives han pres cos perquè en un barri, regió, carrer, etc. sorgeix un problema puntual o una carència real respecte a una necessitat de tipus col·lectiu (15).

Participació

És evident que les polítiques socials basades en ajudes econòmiques que solucionen d'inmediat una necessitat però sense cap tipus de participació ni influència de l'activitat del propi afectat, fomenten la indefesió i la passivitat (16). Per això, la proposta alternativa es basa en

(15) Eurosocial Report nº 19 (1982), pg. 25.

(16) CAMARERO, C. (1982), pàgs. 60-61.

la participació dels implicats, individualment o en grup, en la creació i organització dels seus propis sistemes de cobertura de necessitats, com a mitjà de no seguir generant aquestes situacions d'indefesió.

Per tal d'aconseguir que la participació d'aquests individus estigui en el camí de l'eficàcia, es necessari que compleixi dues condicions: motivació i responsabilització.

Aquestes condicions, exigides per finalitats socials i de presa de consciència també són indispensables per la consecució d'aquelles perquè:

- afecta a totes les persones i tots els grups d'una comunitat determinada.
- afecta a tots els sectors de la vida de la comunitat local en el seu aspecte global.
- és factible en totes les etapes de desenvolupament de les comunitats o de la resolució de problemes precisos.
- és total en el sentit de que implica a la gent i als grups tal com són i en relació d'igualtat, es a dir d'associació i cooperació, partint de les seves possibilitats i els seus recursos personals, culturals, materials, locals, etc.

Aquesta participació dels usuaris dóna a l'actiuitat a realitzar dues característiques dinàmiques: flexi-

bilitat i agilitat. Un bon coneixement i una bona informació d'un tema donen peu a flexibilitzar les actuacions. Per la seva part, l'agilitat evita encallaments en situacions sobrevingudes fora dels esquemes preestablerts.

La participació activa en la planificació dels serveis és recomenada en informes i declaracions oficials, a més de ser exigida per grups i usuaris, però rarament és concretada de forma vàlida, i és aquesta absència el que ha incitat als ciutadans a comprometre's activament en els serveis socials alternatius, explicant així el seu creixement (17)

Dimensió col.lectiva

La dimensió col.lectiva de la cobertura de necessitats socials i de benestar comporta dos aspectes estretament lligats amb la participació:

- a) la implicació de la comunitat. Com es va manifestar al Col.loqui de l'Eurosocial (18), un dels principis de l'acció comunitària és la implicació total, responsable, conscient i motivada del conjunt de les persones (població, barri, bloc d'habitatges) en les diferents fases de comprensió, anàlisi, definició d'objectius, elecció de mitjans, acció i avaluació. Aquesta implicació de la comu-

(17) Eurosocial Report nº 19 (1982), pàg. 26.

(18) Eurosocial Report nº 19, (1982), pàg. 27, 28.

nitat afectada i de tota la població és tant més important quan la societat, cada vegada més tancada i privatitzada, està en trànsit de perdre el sentit de la solidaritat.

- b) la movilització dels recursos de la Comunitat, del què ella és, les seves possibilitats, la seva riquesa, la seva cultura i els seus recursos humans. Es tracta, per tant, de que els recursos exteriors no substitueixin els recursos pròxims evitant, així, les seves conseqüències.

Encara que la dimensió col·lectiva de les necessitats i els problemes socials forma part del pensament alternatiu, aquests poden ser estudiats des de diferents punts de vista: com efectes anormals a reduir al màxim, o com a conseqüència de manques, carències o limitacions, o com producte del sistema socio-econòmic; un o altre enfoc canvia completament les perspectives d'acció, però, en tot cas, no és exclusiu d'aquell moviment.

Pluralisme

El trencament de la hegemonia dels serveis oficials va tenir la seva traducció efectiva amb la publicació de l'Informe del Wolfenden Committee sobre el futur de les organitzacions voluntàries a Gran Bretanya, l'any 1980, que, com diu K. JUDGE (19), va estimular el naixement d'un gran

(19) JUDGE, K. (1983, v.c. 1983), pàg. 10.

interés per part de les organitzacions voluntàries en la contribució al benestar social, iniciant un pluralisme real en la provisió de serveis socials i de benestar.

Segons K. JUDGE (20) aquest pluralisme d'institucions i organitzacions s'utilitza a Gran Bretanya per subministrar serveis a grups de difícil accés, certs serveis especialitzats i, també, pel que crec és un dels aspectes més positius de la filosofia pluralista: possibilitar l'elecció per part del consumidor en una economia mixta del benestar.

Col.laboració

El pluralisme comporta l'acció des de diferents fronts que, evidentment, ha de tenir alguna forma d'entesa o coordinació. Això es pot concretar en fòrmules de col.laboració entre els serveis oficials, sigui estatals o locals, i les organitzacions i entitats privades i socials.

Al Col.loqui de Berlín de l'Eurosociet es varen definir dues formes de col.laboració creativa com a més adients en el camp dels serveis socials i de benestar (21):

- a) l'associació ("partnership"). La millor manera de fer front al repte dels moviments alternatius no és la concurrència ni l'absorció sinó la cooperació i la col.laboració, amb identitat professional

(20) JUDGE, K. (1982), pàg. 279.

(21) Eurosociet Report nº 19 (1982), pàg. 40, 41.

i política no qüestionada ni destruïda pels diferents contextes democràtics i institucionalitzats en els que es mouen. Aquesta associació, que sembla la resposta més productiva, requereix dues condicions: que sigui autèntica i que es realitzi entre "partners" iguals, perquè no sorgeixin problemes de subsidiarietat, poder, informació o mitjans.

- b) la delegació i la contractació ("delegation et passation de contract" o "contracting-out"). És el que als països anglosaxons, principalment als EE.UU. on es va iniciar, s'anomena POSC (contractació de serveis o adquisició de subministre de serveis). Aquest tipus de col.laboració deixa a l'autoritat al marge de l'administració directa del servei, deixant a una organització privada o a un grup de treball social alternatiu de subministrar-lo a un preu millor i potser a millor qualitat.

Es va confirmar aquesta tendència per a Gran Bretanya, assenyalant que els factors ideològics i econòmics juguen un paper preponderant en l'actual procés de reexamen dels sistemes socials i que un aspecte clau del mateix és la resposta a l'augment del treball social alternatiu. Els governs, redueixen les seves despeses públiques així com els seus compromisos enfront dels serveis so-

cials. La seva estratègia apunta en part a encoratjar el treball social privat i certes formes de treball social alternatiu útils per les seves aportacions al benestar social. Aquesta desmarcació de l'Estat, amb la reducció de la seva intervenció en l'acció social, va aparellada amb el suport a l'augment de la contribució de la família, amics, veïns, voluntaris i associacions, és a dir, als cuidados comunitaris.

Desinstitucionalització

És el desplaçament del centre de gravetat de l'assistència institucional cap a la comunitària, amb efectes sobre la forma d'organització i prestació dels serveis socials i de benestar ja que, com diuen N. FALK i J. LEE (22), a vegades pot dispensar-se a domicili l'assistència facilitada a institucions, amb una petita inversió en serveis comunitaris que pot veure's acompanyada per un gran estalvi en altres indrets.

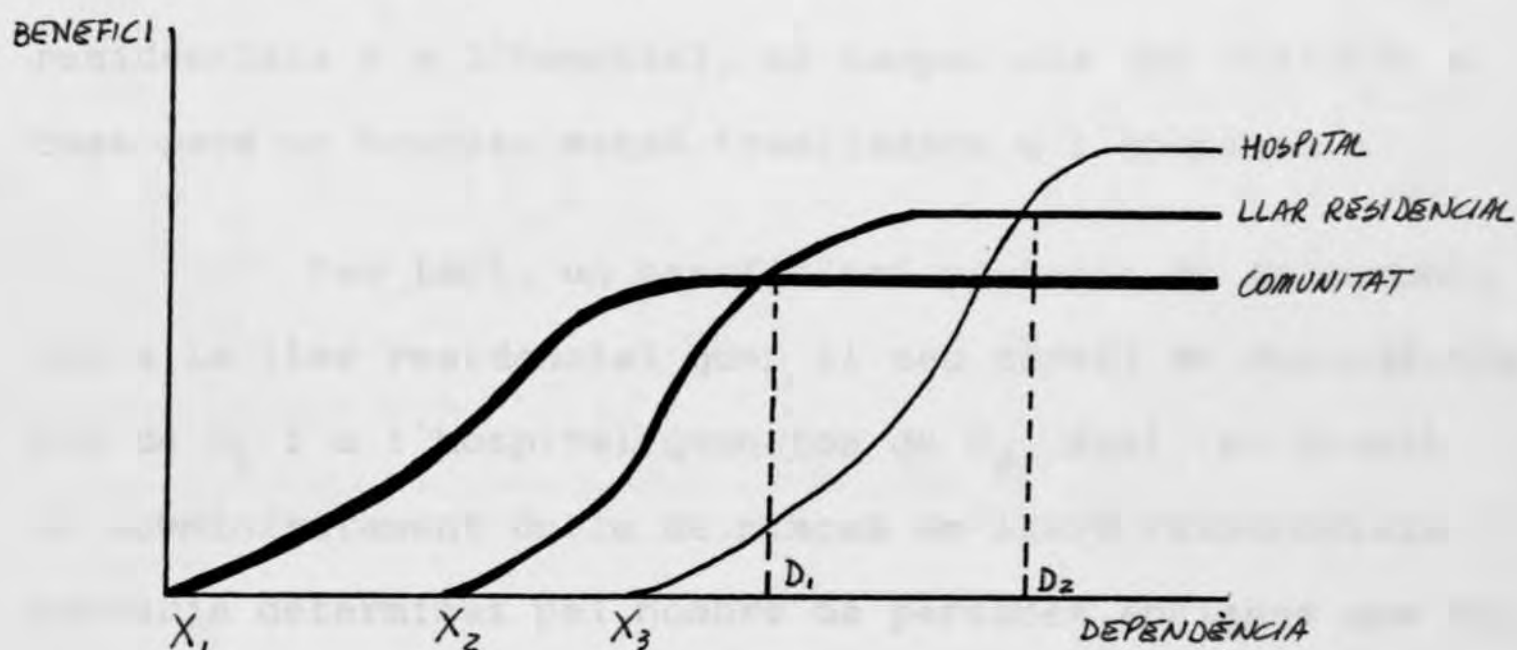
Un estudi empíric realitzat per G.H. MOONEY (23) sobre prestació de serveis a ancians segons graus de dependència física dels beneficiaris i segons costos i tractaments alternatius, mostra els efectes econòmics de la línia desinstitucionalitzadora.

(22) FALK, N. i LEE, J. (1980, v.c. 1980), pàg. 10.

(23) MOONEY, G.H. (1983, v.c. 1983).

La representació gràfica és la següent:

Figura 3.1.



A l'eix d'abscises es representa el grau de dependència i al d'ordenades el nivell de benefici que la persona obté de l'assistència. Introdueix tres tipus d'assistència: comunitària (ajuda a domicili), llar residencial i hospital. Cada una d'elles comença a un nivell de dependència determinat: x_1 , x_2 i x_3 , respectivament, i el benefici que s'obté és més elevat quant més augmenta el grau de dependència de la persona fins a un punt en que, encara que augmenti aquesta l'usuari no rep més benefici d'aquells tipus de servei,

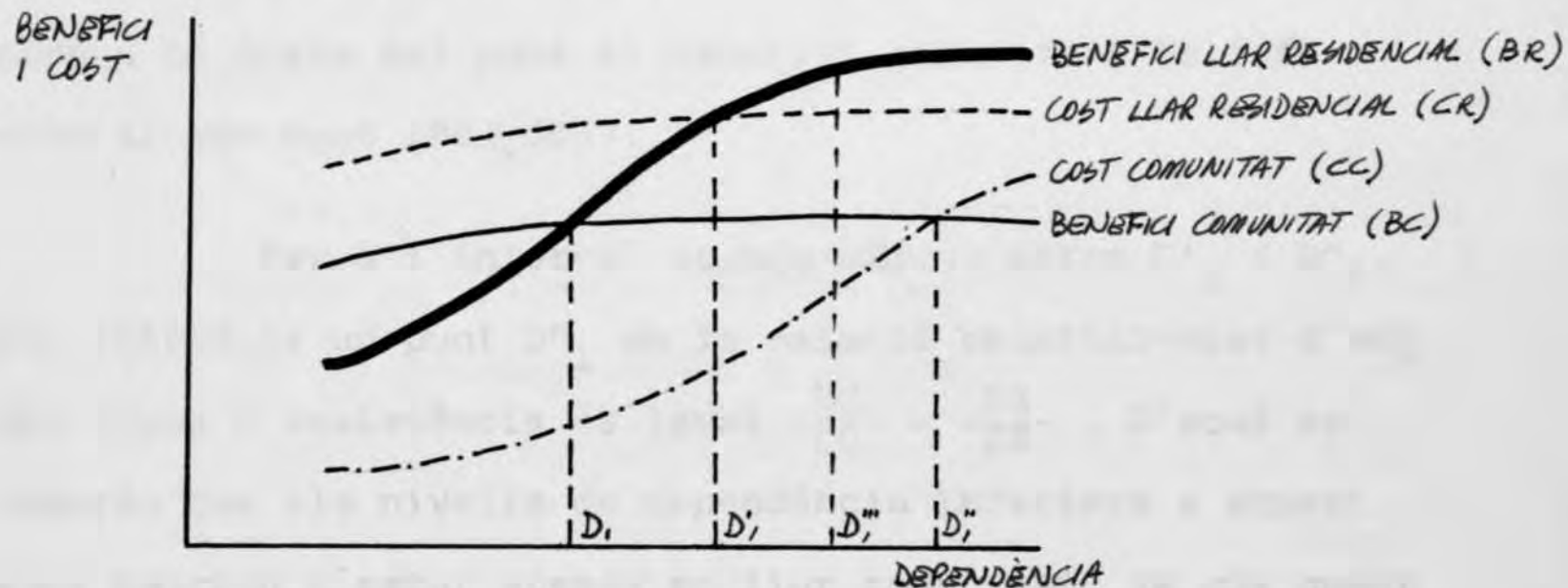
és el punt en que es creua amb la corba del tipus d'assistència més adient pel beneficiari ja que en ella pot augmentar el benefici a rebre.

L'existència dels punts d'intersecció de les corbes està demostrat per l'experiència, doncs, altrament, els beneficiaris no haurien passat de la comunitat a les llars residencials o a l'hospital, ni tampoc els que residien a casa seva no haurien estat traslladats a l'hospital.

Per tant, un beneficiari passaria de la comunitat a la llar residencial quan el seu nivell de dependència fos de D_1 i a l'hospital quan fos de D_2 . Així, el nivell de subministrament òptim de places de llars residencials quedaria determinat pel nombre de persones ancianes que tinguessin nivells de dependència entre D_1 i D_2 , i el de places hospitalàries pel nombre d'ancians amb nivells de dependència superior a D_2 .

Però tot aquest plantejament no té en compte per res els costos. En introduir-hi aquests, la posició canviaria segons els costos relatius que comportin les diverses localitzacions, es a dir:

Figura 3.2.



Sigui:

D_1 = nivell de dependència en que s'intersecten les corbes de l'assistència comunitària i la residencial

D'_1 = nivell de dependència en el que Benefici Llar Residencials és igual al Cost Llar Residencials:

$$BR = CR.$$

D''_2 = nivell de dependència en el qual el Benefici a la Comunitat es igual al Cost a la Comunitat: $BC = CC$.

Com es fa evident a la gràfica, els individus de nivells de dependència inferiors a D'_1 haurien de ser atesos en la comunitat (perquè en aquest punt s'intersecten les corbes de costos i beneficis residencials ($CR=BR$), però a

l'esquerra del punt el benefici residencial és inferior al seu cost ($BR < CR$). També és evident que els individus de nivells de dependència superiors a D''_1 haurien de ser atesos en llars residencials (perquè en aquest punt s'intersecten les corbes de costos i beneficis comunitaris ($CC=BC$), però a la dreta del punt el benefici comunitari és inferior al seu cost ($BC < CC$)).

Per a l'interval de dependència entre D'_1 i D''_1 , cal introduir un punt D''_1 on la relació benefici-cost d'ambdós tipus d'assistència és igual $-\frac{BC}{CC} = -\frac{BR}{CR}$. D'aquí es desprèn que els nivells de dependència inferiors a aquest punt haurien d'estar atesos en llur comunitat, ja que quant més a l'esquerra, aquesta relació es va fent més gran per la comunitat i més petita per les llars, mentre que pels nivells de dependència superiors haurien de ser atesos en llars residencials, ja que quant més a la dreta les magnituds relatives són favorables a les llars.

Però no és fàcil comparar costos d'assistència comunitària amb costos d'assistència institucional. Els elements principals que MOONEY (1978) (24) considera han de tenir-se en compte en aquests casos, són els següents:

Costos d'assistència comunitaria:

habitatge (per persones que viuen soles)

serveis rebuts

(24) a JUDGE, KNAPP, WILLIAMS i WRIGHT, (1984, v.c. 1984) pàg. 14.

consum personal

ajut informal

Costos d'assistència institucional:

capital

explotació (funcionament)

consum personal dels residents

Las conclusions que es desprenen de la gràfica són constatades en diferents estudis empírics realitzats al respecte per diferents autors i a diferents localitats (25): el cost de l'assistència comunitària és inferior al de l'assistència institucional comparable, excepte per a persones molt incapacitades en que la relació és a la inversa. Alguns estudis remarquen que la dificultat de càlcul dels costos de l'assistència informal i voluntària fa molt difícil comparar els dos tipus d'assistència en el cas de persones molt depenents, doncs els costos de l'assistència comunitària varien tant en la capacitat d'ajuda de les persones com en la gravetat de la seva incapacitat. El principal punt d'acord és que els costos dels dos tipus d'assistència tendeixen a apropar-se quan la persona viu sola i necessita ajuda per a les tasques domèstiques més rutinàries (cuinar, comprar

(25) Essex (WAGNER, 1972), London Boroughs (PLANK, 1977), Birmingham (OPIT, 1977), Aberdeen (MOONEY, 1978), Humberside (FERGUSON i BAGNALL, 1979) i Yorkshire, Midlands i London (WHRIGHT et al., 1981)

menjar, treballs casolans lleugers) (26),

Amb tot això es constata que raonaments econòmics de tots coneguts, a més de raonaments ideològics en determinats casos, porten als governs a reduir el paper de l'Estat en l'acció social i incrementar la contribució de la família, amics, veïns, voluntaris i associacions, reconsiderant, també, les seves actituds respecte als grups alternatius estimant que poden ser un instrument útil per reduir els costos de l'Estat-providència i que poden ajudar en el procés de reprivatització dels serveis públics. En aquesta línia, un llibre blanc sobre "Envelliment" editat a Gran Bretanya (27), llença el següent missatge: el paper de l'Estat ha de ser de capacitació, ajudant a la gent a poder-se valdre per ells mateixos i a tenir cura de llurs famílies (28)

(26) JUDGE, KNAAP, WILLIAMS i WRIGHT, (1984 v.c. 1984), pàg. 15, 16.

(27) Growing Older, DHSS, 1981.

(28) JUDGE, KNAAP, WILLIAMS i WHRIGHT, (1984 v.c. 1984) pàg. 17.

3. PRESTACIÓ DE SERVEIS

S'ha esmentat que la provisió es concreta en dues actuacions diferenciades: el finançament del bé o servei, es a dir qui subvenciona el seu cost, i la seva prestació efectiva o qui l'administra. Aquestes vertents, però, es mesclen i lliguen fins al punt que, a vegades, és difícil diferenciar-les.

Independentment del modus de finançament, la prestació efectiva d'un servei social i de benestar pot ser realitzada pel mercat o fora d'ell. La prestació per mitjà del mercat estarà sotmesa als principis d'aquell que es concreten en el mecanisme de preus i benefici que mou el sistema comercial.

El subministre fora del mercat o extramercat pot, també, comportar un preu, el que no implica és el benefici comercial perquè no existeix lucre en l'entitat prestadora; per tant, en tot cas serà un preu social, una aportació o un impost-preu, en cap cas el cost total (ni comptable ni d'oportunitat) del servei.

Aquesta divisió es concreta en els següents grups d'organitzacions, institucions o entitats:

- sistema oficial
- sistema comercial
- sistema social
- clubs

Aquest últim grup es podria incloure en més d'un, per no dir en tots dels tres grups primers; però aquesta possibilitat plural i altres característiques del mateix li donen entitat pròpia per formar un grup a part.

3.1. SISTEMA OFICIAL

Es concreta en el sistema de prestació pública, definida per ARTELLS (29) com el conjunt de prestacions i serveis proveïts per l'Administració Pública sota regims de cobertura i d'accés més o menys universals o selectius, en funció del nivell d'integració del conjunt de serveis de benestar.

En l'esfera pública la prestació de serveis està repartida entre els diferents nivells de govern. Així poden existir serveis de responsabilitat central, subcentral i local. Però aquesta prestació pot estar completament dissociada de l'altra vesant de la provisió, el finançament. Es pot tractar d'un bé amb responsabilitat de prestació local, conseqüència d'una situació política descentralitzada (estat federal, confederal autonòmic, o simple desconcentració), però a càrrec del govern central (30).

(29) ARTELLS (1983 c) pàg. 3

(30) Aquesta coordinació fiscal entre els diferents governs, tant en sentit horitzontal com vertical, que prenen decisions sobre la provisió de serveis públics en les respectives àrees de competència, forma el contingut del federalisme fiscal.

D'aquest model ARTELLS (31) n'assenyala una sèrie d'avantatges i desavantatges, més o menys consensuades, referents als països amb cobertura universal. Com avantatges figuren:

- . la possibilitat de cobertura universal i l'eliminació de selectivitat indiscriminada d'accés.
- . la possibilitat de repartiment actuarial del risc de manera que una minoria en situació de necessitat pugui esser atesa per una majoria que no la té, a partir dels mecanismes fiscals de redistribució en mans de l'Estat.
- . la possibilitat de fer efectius criteris d'equitat entre grups en necessitat i entre territoris.
- . la possibilitat de fer efectius uns estandars regulars de qualitat entre àrees territorials
- . la possibilitat de garantir la provisió de serveis que per l'escala i magnitud de la seva inversió i manteniment reclamin l'acció estatal
- . la possibilitat d'arbitrar un procés d'identi-ficació de necessitats, establiment de prioritats i aplicació socialment eficient dels recursos escassos

(31) ARTELLS (1983c) pàgs, 3, 4.

i les tendències negatives es refereixen a:

- . la utilització ineficient de recursos humans i físics a partir de la rigidesa de l'Adminstració i criteris de gestió tradicionals poc qüestionats
- . la manca d'agilitat de la provisió pública en:
 - a) la cobertura de dèficits en necessitats conegudes.
 - b) la identificació, legitimació i cobertura de noves necessitats.
- . l'estandarització i compartimentació administrativa en el tractament de les diferències individuals, de grup, locals i regionals en la incidència de necessitats genèricament similars però amb manifestacions no sempre equiparables
- . a consolidar productes negatius de la inèrcia burocràtica com siguin la rigidesa, inflexibilitat, incomunicació, manca de transparència en prioritats i criteris d'actuació, caràcter remot i impersonal en les relacions i, especialment, resistència a la innovació
- . la tendència a impedir, o si més no a descorratjar, formes de participació i co-responsabilitat en els distints nivells del procés de decisió

- . la possibilitat de generar efectes d'excessiva dependència en els beneficiaris en detriment de l'estimulació en la seva capacitat d'iniciativa, organització i autonomia. En aquest sentit s'aprecien algunes coincidències aparents entre crítics de l'estat del benestar procedents de la dreta i de l'esquerra

3.2. SISTEMA COMERCIAL

És un sistema privat i lucratiu. Es matitza l'adjectivació "lucrativa" perquè el que no té afany de lucre, encara que sigui privat s'inclou en el sistema social. Per tant. Aquell es concreta en la cobertura de necessitats socials per mitjà d'institucions i centres que presten serveis d'un nivell determinat o certs serveis extrems o suplementaris, que, evidentment, es fan pagar a preus que inclouen, a més del cost estricte del servei, el benefici corresponent.

Els partidaris del programa de privatitzacions veuen quatre objectius principals: realçament de la llibertat, millorament de l'eficiència, alleugerament de la despesa pública i reducció de la necessitat d'endeutament del sector públic (32).

(32) HEALD (1984), pàg. 36.

El millorament de l'eficiència significa que, comparant mitjans i resultats aquest últims són màxims amb una quantitat de recursos o despeses determinades, o bé que aquestes són mínimes per un grau determinat d'eficàcia. Per tant, com diu BIRD (33), és una raó bàsica per afavorir la privatització de la prestació de serveis ja que s'assegura que l'estoc disponible de factors de producció és posat a l'ús més eficient possible en ordre a produir la major quantitat factible de bens i serveis desitjats pels ciutadans.

JUDGE, KNAPP, WILLIAMS i WRIGHT (34), especifiquen tres maneres de mesurar els mitjans a comparar:

- a) en unitats naturals (persones, màquines, etc.)
- b) en terme de costos comptables (xifres de despeses)
- c) en termes de costos d'oportunitat (beneficis renunciats en la utilització dels recursos, tant directes com indirectes i tant si tenen preu de mercat com no)

i reafirmen la preferència pels costos d'oportunitat en lloc dels comptables perquè aquests últims no reflecteixen, en general, els valors que la societat dóna als recursos utilitzats en el procés de producció.

(33) BIRD, (1976), pàg. 234.

(34) JUDGE, KNAPP, WILLIAMS i WRIGHT, (1984, v.c. 1984) pàgs. 10, 11.

3.3. SISTEMA SOCIAL

Està basat en la comunitat com a xarxa de relacions socials que conecta familiars, amics i veïns, amb una font de recursos humans prestats a portar a terme un conjunt d'activitats socials, culturals o polítiques de naturalesa essencialment voluntària.

Engloba dos sistemes ben diferenciats encara que, molt aptes per complementar-se. La característica comú als dos és la de no ser públics ni lucratius. Aquests són:

- a) el sistema informal
- b) el sistema associatiu i voluntari

3.3.1. SISTEMA INFORMAL

Engloba l'atenció directe de familiars i de l'entorn social més proper a la unitat de convivència (amistat, veïnatge) i continua essent de llarg la font més important de medis adreçats a la cobertura de necessitats socials (35).

Els cuidados informals són possibles només quan una sèrie de factors favorables acompanyen al desitg o a la obligació moral de realitzar-los, entre els que es poden citar:

- a) la distància geogràfica entre l'individu administrador del servei i l'administrat

(35) ARTELLS (1983c) pàg. 2.

- b) la localització geogràfica d'ambdós individus. A les àrees rurals és més preponderant l'ajuda mútua i intergeneracional, en canvi, a les grans ciutats es fa més difícil aquesta relació
- c) la qualitat de la relació familiar, amical o veïnal. Segons si és bona o és hostil pot influir a que l'ajuda sigui més o menys continuada, més esporàdica o inexistent
- d) el trencament familiar: separacions matrimonials i divorcis condicionen l'atenció entre els cònjuges i vers les persones relatives a cada un d'ells
- e) l'augment del nombre de dones al mercat laboral. Les feines, o els horaris de les mateixes, impideixen la prestació de cuidados i atencions vers familiars, amics o veïns

3.3.2. SISTEMA ASSOCIATIU I VOLUNTARI

La iniciativa social en la prestació d'atencions i serveis socials és tant antiga com la pròpia humanitat, concretat, però, en el que ara s'anomena sistema informal. La vessant organitzada de la iniciativa social no té tanta "solera" però és anterior fins i tot a l'aparició dels sistemes organitzats de prestació pública (36).

(36) ARTELLS (1983c.) pàgs. 4, 5.

Els elements bàsics que es conjuguen en aquesta vessant de la iniciativa social són: el voluntariat, les organitzacions voluntàries i l'atenció comunitària ("community care").

El voluntariat

Dues definicions molt especialitzades s'han trobat sobre el voluntari. El Comité preparatori del Cicle d'Estudis Europeus sobre el Voluntariat el va definir com una persona que ofereix els seus serveis a títol gratuït, no havent rebut una formació adequada del servei social i exercint el treball en el seu propi país (37). Per altra part, l'"International Expert Group Meeting of Volunteer support for the elderly with problems", va definir al voluntari com una persona que proveeix un servei directe o indirecte, no remunerat, a una o més persones amb necessitat, de qui el voluntari no és ni familiar ni té una relació informal de veïnatge o amistat (38). Per tant, el voluntari és un recurs humà, element necessari en la prestació de serveis socials i de benestar, que opera per altruïsm.

(37) Nations Unies, "Raport SOA/ESWP/1966/1: Cycle d'études sur 'Les fonctions et la formation des travailleurs sociaux volontaires'", Geneva, 1967, a MARTIN, (1979) pàg. 109.

(38) Eurosocal Report nº 16, (1981), pàg. 7.

Les organitzacions voluntàries

És un grup o conjunt de recursos humans organitzats per la prestació de serveis socials i de benestar. Com és definit, també, en la trobada internacional d'experts de l'Eurosocial (39), són agències fundades per la iniciativa privada, encara que el suport financer (subvencions) del govern les fa dependre fins un cert grau d'aquests. Aquestes organitzacions estan formades, bàsicament, per voluntaris no remunerats, però també compten amb personal professional remunerat per la direcció i/o realització de treballs especialitzats.

Un elevat nombre d'organitzacions voluntàries operen i s'agrupen en diferents estructures institucionals i dependències jurídiques. Al nostre país, es poden citar:

- d'origen privat: fundacions

cooperatives

associacions

- de dependència eclesial: parròquies

càritas

- tutelades per l'Estat: Creu Roja

O.N.C.E.

L'atenció comunitària

Els voluntaris, per sí sols o organitzats, tenen com a missió l'atenció comunitària, entenent aquesta com la prestació d'un bé o servei.

(39) Eurosocial Report nº 16, (1981), pàg. 7.

La filosofia de l'atenció comunitària és mantenir el màxim nombre possible de persones que, vivint en el seu propi entorn, s'els pugui atendre en les seves necessitats socials, sanitàries, ambientals i de seguretat econòmica.

Les raons econòmiques i ideològiques ja esmentades, així com la creixent conscienciació de la vital contribució de l'activitat voluntària al sistema de benestar, fan que els governs i les seves organitzacions intentin influenciar l'augment de les atencions comunitàries no institucionals, limitant la provisió residencial a aquelles persones per les quals no són possibles cuidados comunitaris. Com es va posar de relleu a la trobada de l'Eurosocial (40), el ràpid increment del nombre de vells als països europeus, junt amb les restriccions econòmiques en l'expansió dels recursos sanitaris i de benestar social, fa que el major èmfasi en les atencions comunitàries ajudi a mantenir els costos dins de límits acceptables i, a la vegada, ser una forma acceptable d'atenció a les persones.

L'ajuda voluntària i els sistemes informal i públic

Està molt clar que el voluntariat no ha de ser mai utilitzat per reemplaçar al personal professional ni a la responsabilitat dels familiars, o, com diu JUDGE (41), les

(40) Eurosocial Report nº 16 (1981) pàg. 53.

(41) JUDGE (1982), pàg. 278.

entitats voluntàries són complement i ampliació de serveis estatals, però no substitueixen serveis públics importants.

La seva funció respecte a aquests dos estaments (informal i públic) és, com ha assenyalat ARTELLS (42):

- respecte al sistema informal:
 - substitució en cas d'absència temporal o inexistència
 - alleujament de l'stress familiar
 - reforçament
- respecte al sistema públic:
 - grup de pressió per obtenir canvis
 - pioners en l'experimentació de nous serveis i innovadors en el millorament dels serveis existents
 - substitutiu, complementari o extensiu de certs serveis
 - proveïdor exclusiu de determinats serveis

Es, diu ARTELLS, aquesta complementarietat, suplementarietat, extensió i influència sobre els sistemes informal i públic el què, en el debat sobre el futur d'aquest sistema, es planteja com a posició més constructiva de la seva naturalesa i justificació. Per això, la perspectiva més progressiva entorn del rol d'aquest sistema és la seva contribució

(42) ARTELLS, (1983), pàg. 6, 7.

a la consolidació i manteniment d'un model pluralista, en el sentit de:

- equilibració de l'estructura institucional possibilitant la participació activa de sectors poc o gens representats
- utilització socialment eficaç de les tradicionals avantatges d'espontaneïtat, flexibilitat, capacitat de mobilització solidària per a contrarrestar la inèrcia burocratitzant de l'Administració, en un contexte d'ordenació de criteris de responsabilitat, actuacions i planificació definit i fet operatiu per un sector públic transparent i sotmès a control
- contribució al manteniment d'una presió social adequada per garantir nivells de cobertura i qualitat per part del sector públic i, al mateix temps, extendre les opcions i alternatives a l'ábast dels usuaris.

3.4. CLUBS

Dins del sentit ampli de provisió de bens i serveis, l'any 1965 BUCHANAN va introduir un nou enfoc que ampliava els estrictament privat i públic tractats fins aquell moment: la teoria dels clubs. Atenent a la seva definició els anomenats bens públics locals i la hipòtesi de vot amb els peus de TIEBOUT (1956) és un model pioner de club (43).

(43) SANDLER i TSCHIRHART, (1980), pàg. 1481.

BUCHANAN (44) ho defineix com una teoria de les societats cooperatives que inclou com a variable a determinar l'extensió dels drets de propietat-consum de diferents grups de persones, en base a l'existència de grups "òptims" o de tamany òptim, per qualsevol tipus d'activitat o per compartir un bé, que vol dir rebre una quantitat menor de servei.

Altres definicions del que és un club les donen, per exemple, PAULY: un club és un grup de gent que consumeix un bé públic com una unitat de decisió individual (45). SANDLER i TSCHIRHART: un club és un grup voluntari que deriva beneficis mutus de la participació en els costos de producció, característiques dels socis o d'un bé caracteritzat per beneficis excluïbles (46).

La teoria dels clubs es contempla normalment des de la perspectiva de la demanda perquè és una compartició de consums i costos. Però tant el seu tamany òptim (en nombre de persones) com el tamany de les seves instal·lacions (o quantitat del bé) i la forma (pública-privada) venen en funció de l'eficiència econòmica i, per tant, es veu al cantó de la oferta.

En un intent d'especificació de quin tipus de bens s'hi poden incloure, BERGLAS i PINES (47) distingeixen

(44) BUCHANAN, (1965 v.c. 1978), pàgs. 353,354.

(45) PAULY, (1970b), pàgs. 53,54.

(46) SANDLER i TSCHIRHART (1980), pàg. 1482.

(47) BERGLAS i PINES (1981), pàg. 141,142.

entre bens privats, bens tipus club ("club goods") i bens públics locals, d'acord amb el tamany òptim del grup de participants relatiu al tamany de la comunitat:

Bé privat: és aquell pel que el tamany òptim de membres participants és el més petit possible (un individu)

"Club good": és aquell pel que el tamany òptim de membres participants és finit però encara petit en relació al tamany de la comunitat

Bé públic local: és aquell pel que el tamany òptim de membres participants és la mateixa comunitat.

Del que s'en desprèn que tant els clubs com els bens públics locals són simples limitacions quantitatives dels bens públics purs.

L'element central d'una teoria dels clubs és el marge de socis adequat per compartir costos i consum. Evidentment, per un bé purament públic, el tamany òptim comprén un nombre infinit de membres, mentre que per un bé purament privat és d'un sol individu.

L'existència de punt òptim en la teoria dels clubs fa que en aquest es pugui evitar la congestió. Per tant, la teoria dels clubs és un sistema per solucionar la problemàtica que presenten els bens congestionables, aquells

bens que a partir d'un cert punt l'addició d'individus comporta la degradació de la qualitat del servei, per quin motiu és necessari una forma de racionalització per aconseguir una eficient assignació de recursos. Això tant pot passar als bens oferts de forma competitiva com als que no.

BUCHANAN també l'anomena teoria de l'exclusió o de l'inclusió òptimes, el que vol dir que és d'aplicació estrictament a organitzacions de serveis compartits en les que és possible l'exclusió (48). Aquesta afirmació de BUCHANAN coincideix amb la distinció que fa OLSON (49) entre "inclusive club" en el que es comparteixen bens públics purs i no requereix restriccions al nombre de membres, i "exclusive club" en el que es comparteixen bens públics impurs i requereix restriccions de tamany degut al "crowding" i a la congestió.

La optimització en el doble sentit: de tamany (nombre de membres) i de quantitat de bens per cada tamany possible, és presentada per BUCHANAN (amb el seu exemple de la piscina) com segueix:

(48) BUCHANAN (1965), v.c. 1978), pàgs. 360,362.

(49) OLSON, (1965), pàgs. 36-43.

Figura 3.3.

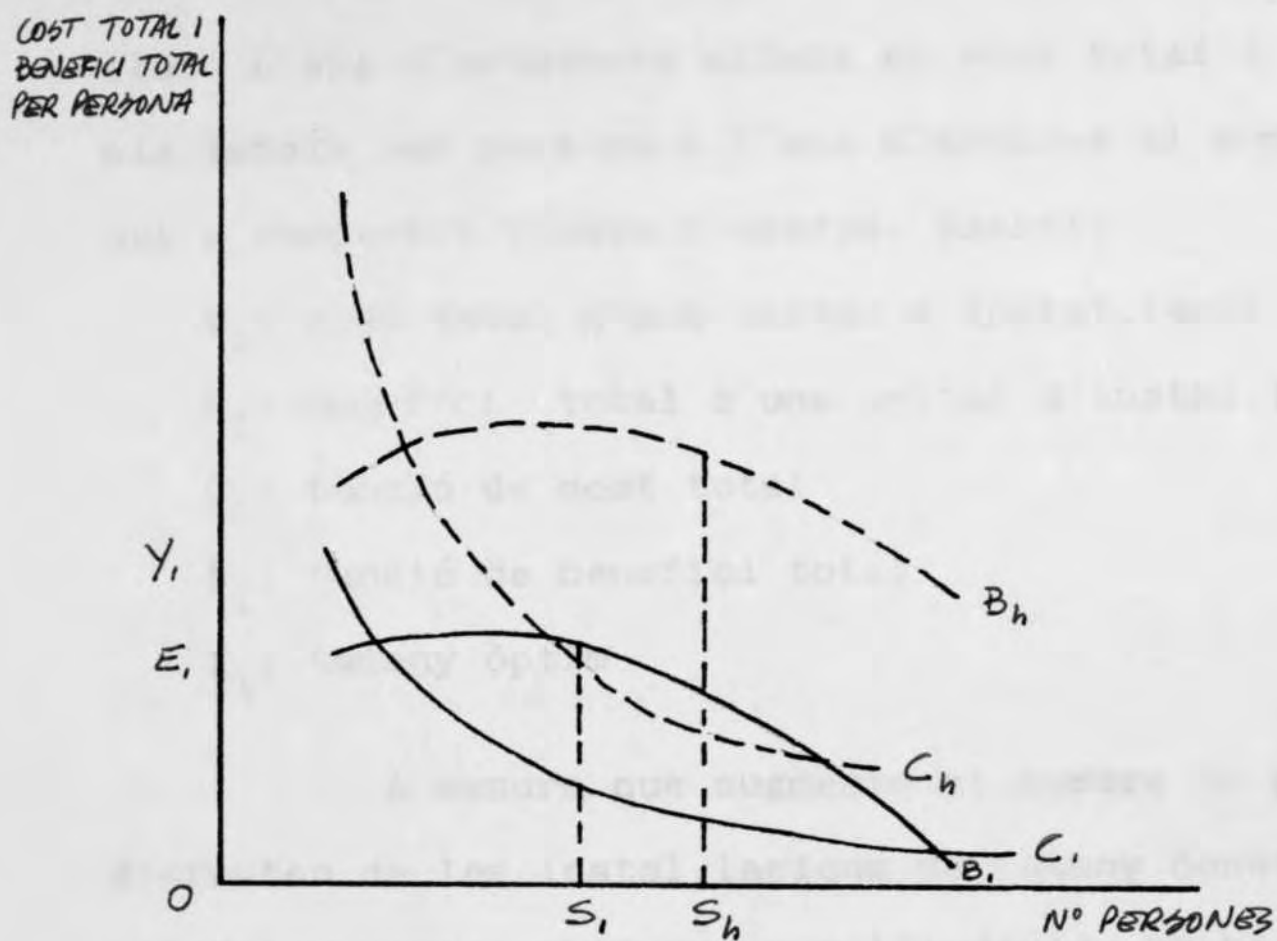
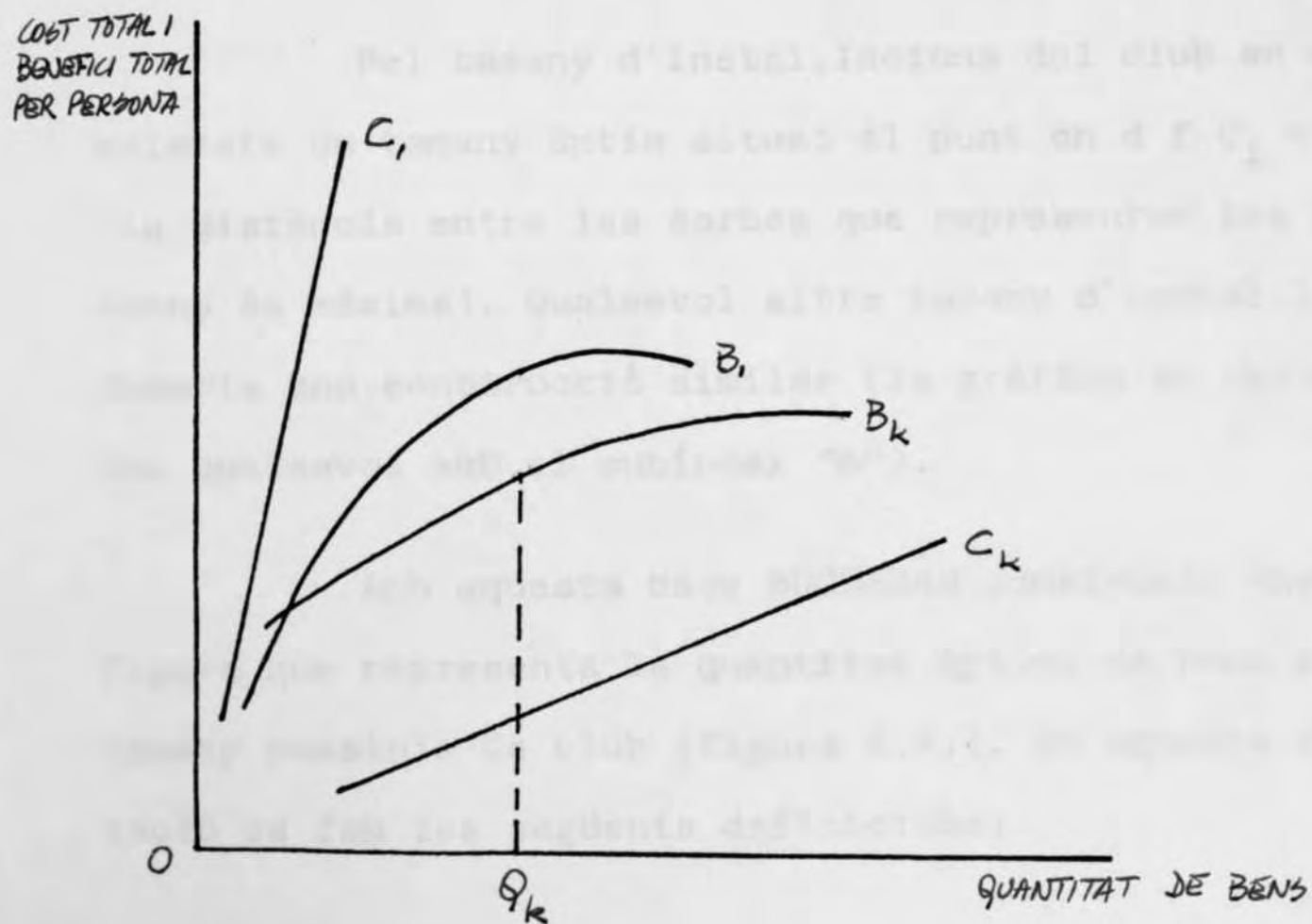


Figura 3.4.



La figura 3.3. representa el tamany òptim del club. L'eix d'ordenades mideix el cost total i els beneficis totals per persona i l'eix d'abcises el nombre de persones a compartir consum i costos. Essent:

Y_1 : cost total d'una unitat d'instal.lació

E_1 : benefici total d'una unitat d'instal.lació

C_1 : funció de cost total

B_1 : funció de benefici total

S_1 : tamany òptim

A mesura que augmenta el nombre de persones que disfruten de les instal.lacions de tamany donat, la valoració del benefici obtingut per l'individu va baixant; aquest descens comença en el punt de congestió. Però també aquest augment de membres redueix el cost per persona i així la funció corresponent va disminuint des d'el començament.

Pel tamany d'instal.lacions del club en qüestió existeix un tamany òptim situat al punt on $d f C_1 = d f B_1$ (la distància entre les corbes que representen les dues funcions és màxima). Qualsevol altre tamany d'instal.lacions donaria una construcció similar (la gràfica en representa una qualsevol amb el subíndex "h").

Amb aquesta base BUCHANAN construeix una altra figura que representa la quantitat òptima de bens per cada tamany possible de club (figura 3.4.). En aquesta representació es fan les següents definicions:

A l'eix d'ordenades es mideixen, també, el cost total i el benefici total per persona i a l'eix d'abcises el tamany de les instal·lacions (quantitat de bé), essent:

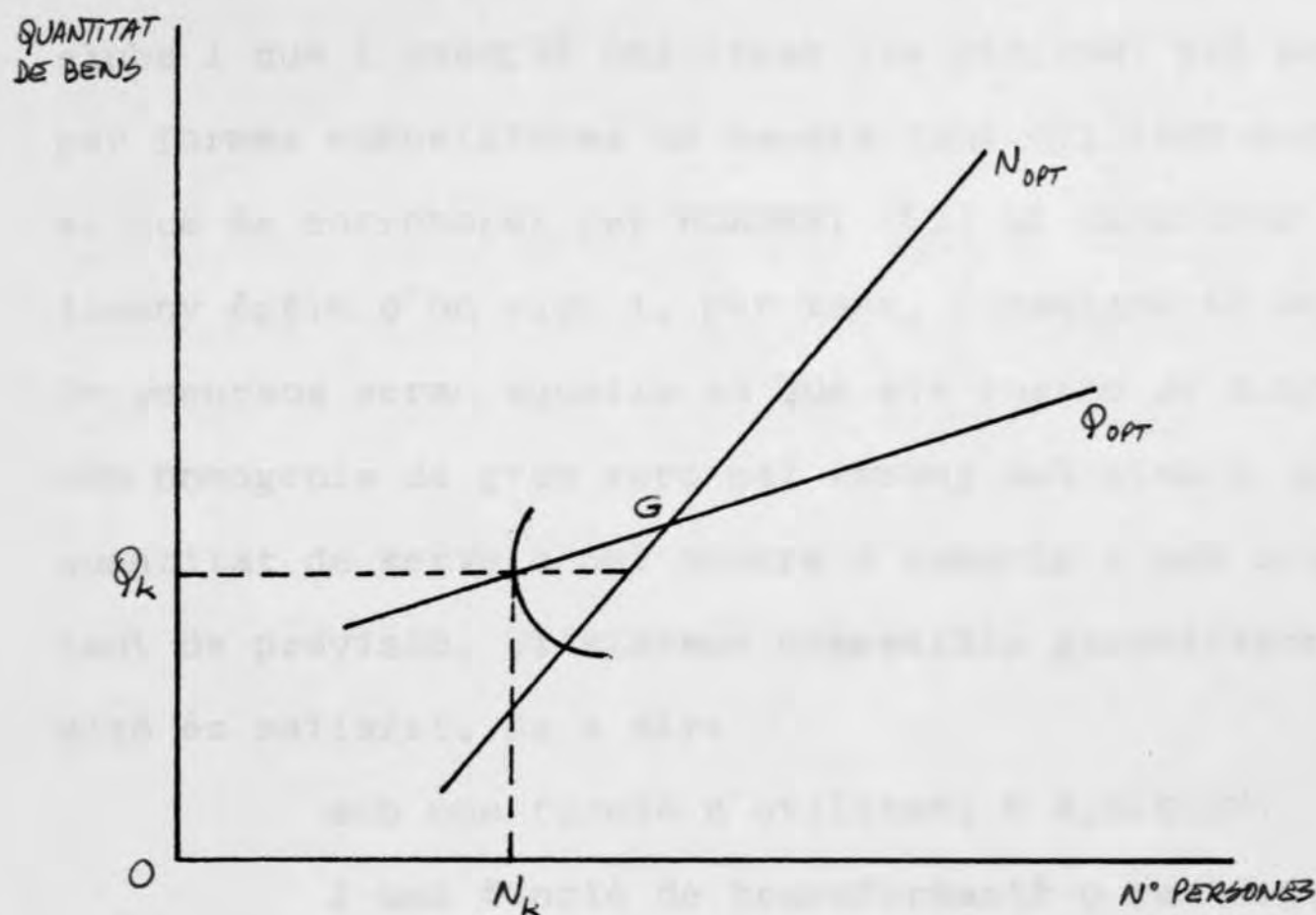
C_k : funció de cost total per un tamany "k" del club

B_k : funció de benefici total per un tamany "k" del club

La funció de cost total augmenta, però a mesura que augmenta el nombre de persones el cost total disminueix proporcionalment per cada una d'elles. Per la seva part, el benefici total augmenta fins a un punt màxim a partir del qual la congestió el fa disminuir. El punt òptim pel tamany "k" del club (K nombre de persones) serà on s'igualin les derivades de les funcions B_k i C_k (punt on la distància entre les dues corbes que representen les dues funcions és màxima).

Els resultats d'aquestes dues figures permet representar en una tercera l'equilibri ple o punt d'equilibri tant de quantitat de bens com de nombre de persones (figura 3.5.):

Figura 3.5.



Essent:

N_{opt} : corba de valors del tamany òptim del club per cada quantitat de bens (resultat de la primera figura)

Q_{opt} : corba de valors de les quantitats òptimes de bens per cada tamany de club (resultat de la segona figura)

G: punt d'equilibri ple.

La possibilitat de subministre de "club goods" pel mercat no està contemplada en l'article de BUCHANAN,

fet que li retreu BERGLAS (50) dient que l'exposició de BUCHANAN no dóna explicació suficient per a la creació de clubs i que l'exemple utilitzat (la piscina) pot ser ofert per formes competitives de manera tant eficient com un club, el que és corroborat per BOADWAY (51) al demostrar que el tamany òptim d'un club i, per tant, l'assignació eficient de recursos seran aquells en què els costos de congestió són homogenis de grau zero pel tamany del club i, per la quantitat de serveis pel nombre d'usuaris i amb cost constant de provisió, el sistema competitiu garantirà que això és satisfet. És a dir:

$$\text{amb una funció d'utilitat: } U(X, H(G, nY)) \quad (1)$$

$$\text{i una funció de transformació o restricció de producció: } F(NX, NG/n) = 0 \quad (2)$$

l'assignació eficient de recursos es troba maximitzant (1) subjecte a (2):

$$\frac{n U_2 H_1}{U_1} = \frac{F_2}{F_1} \quad (3)$$

$$- \frac{n Y U_2 H_2}{U_1} = \frac{G F_2}{n F_1} \quad (4)$$

$$- \frac{n U_2 H_2}{U_1} = \frac{U_2 H_3}{U_1} \quad (5)$$

(50) BERGLAS, (1976), pàg. 116.

(51) BOADWAY, (1980), pàgs. 135-137.

- on: (3) determina el tamany òptim de G
 (4) determina el nombre òptim d'usuaris
 (5) determina la intensitat d'utilització
 de la facilitat

tot el qual demostra el que s'ha esmentat abans: el benefici marginal d'una unitat més de Y seria igual al cost marginal de congestió imposat sobre tots els usuaris.

Suposant un mercat que proveeix G, on P_y és el preu per unitat d'utilització de Y, el pressupost del consumidor seria:

$$I = P_x X + P_y Y \quad (6)$$

$$i \text{ la condició de benefici zero: } n P_y Y = C(G) \quad (7)$$

substituint (6) i (7) a (1) s'obté la utilitat aconseguible amb benefici zero:

$$U(I/P_x) - C(G)/(n P_x), H(G, nY, Y)$$

essent:

$C(G)$: cost total per una firma privada d'ofereix un bé tipus club de tamany G

N: persones idèntiques

u: usuaris

Y: bé tipus club

G: tamany club

H: índex de benefici obtingut per la utilització del bé tipus club

X: bé privat

I: renda per càpita

P_x : preu del bé X

P_y : preu per unitat d'utilització de Y

Considerant que:

N_j : nombre de membres del club, el que determina el seu consum potencial o tamany del club

Y_j : bé o servei ofert amb una quantitat fixa d'instal.lacions

Y : consum efectiu del bé o servei

si: $N_j = \infty$, es tracta d'un bé públic (RMS=RMT),

si: $N_j = 1$, es tracta d'un bé privat (Σ RMS=RMT),

si: $1 < N_j < \infty$, es tracta d'un bé mixte, i: si N_j és elevat serà un bé quasi públic, si N_j és baix serà un bé quasi privat

quand $Y_j = Y$: és el punt òptim on cost per càpita és igual a cost social marginal: $\frac{C}{u} = \Sigma C_{Ma} (mant) + C_{Ma} (congestió)$

però si ΔY de manera que $Y > Y_j$, es passa al punt de congestió on s'haurà d'optar entre: a) ampliar instal.lacions per poder ΔY_j , o
b) crear un altre club

En la constitució de clubs es poden fer matitzacions que condueixen a una tipologia diversa, com per exemple:

- Clubs discriminatoris: Tots els seus membres comparteixen unes mateixes característiques o atributs, són, per tant, homogenis. La condició de provisió en aquest tipus de club no canvia essencialment respecte al model general; el que sí canvien són les condicions d'utilització i de soci ja que cada membre consumeix un "club package" que consisteix en el bé compartit i les característiques dels membres (52)

Un membre utilitza el club fins que el benefici marginal que es deriva del "club package" iguala el cost marginal associat (o la seva estimació) que el club experimenta de la utilització dels membres. La condició de soci també ha d'incloure els dos aspectes del "club package". Alguns membres amb trets desitjables poden ser remunerats per ajuntar-se, a partir de que generen suficients característiques positives per compensar qualsevol "crowding" causat per la seva presència. L'anàlisi dels clubs discriminatoris pren en consideració un estudi de la pura afició per l'associació racional (53).

- Clubs Intergeneracionals: Són aquells club on es superposen múltiples generacions, el que imposa el contemplar els costos intertemporals de depreciació o desgast dels bens degut a la utilització.

(52) DE SERPA, (1977), pàgs. 34, 37-38.

(53) SANDLER i TSCHIRHART, (1980), pàg. 1495.

El fenòmen de la depreciació pot contemplar-se com una reducció d'atractivitat, pèrdua d'eficiència operativa, pèrdua d'habilitat regenerativa i reducció de l'àrea d'utilització (54).

El fet de la depreciació imposa als clubs intergeneracionals les següents condicions òptimes: un petit nombre de membres i una major provisió i quota (55)

- "Multiproduct club": La complementarietat en la producció o en el consum de múltiples outputs justifica l'existència d'aquest tipus de club, una característica del qual és que el seu autofinançament requereix subsidis creuats entre productes, de manera que uns paguen per altres (56).

Una font de recerca que assenyalen aquests mateixos autors és que al compartir les comunitats, ciutats i governs locals serveis múltiples, significa que les comunitats descrites per TIEBOUT en la seva formulació del vot amb els peus són un tipus de "multiproduct club". Per tant, l'anàlisi d'aquest tipus

(54) SANDLER & TSCHIRHART, (1980), pàg. 1513.

(55) Els Clubs Intergeneracionals han estat molt poc estudiats. SANDLER (1979) ha analitzat els requisits de manteniment dels bens compartits i la determinació dels períodes de socis dels participants, es a dir, la "seqüència" de socis; però no s'han contemplat, encara, qüestions d'estabilitat, camins de provisió òptima i altres temes que són material de recerques futures. SANDLER & TSCHIRHART, (1980), pàg. 1514.

(56) SANDLER i TSCHIRHART, (1980), pàg. 1513.

de club pot proveir un bon fonament teòric per a l'anàlisi dels bens públics locals (57).

Per altra part, en la creació de clubs també s'han de tenir en compte certes característiques que poden influenciar en la localització, el tamany, la utilització, etc. com:

- costos de transport: aquest factor compta a l'hora d'escollir la localització d'un club, doncs o bé el club minimitza aquest cost als seus membres o aquests escolliran un club on els hi representi mínim aquest cost. Com diuen BERGLAS i PINES (58), l'assignació òptima de recursos tindrà en compte aquests costos de transport com una funció de la distribució espacial de la població i de la oferta de bens.
- existència d'economies d'escala: Els costos totals d'una organització són més elevats quants més individus la componen, és a dir, és una funció incremental del nombre d'individus del grup (59), però els costos per persona no necessiten elevar-se al mateix temps degut a l'existència d'economies d'escala.

(57) SANDLER i TSCHIRHART, (1980), pàg. 1506.

(58) BERGLAS i PINES, (1981), pàgs. 152,153.

(59) OLSON, (1965), pàgs. 46,47.

- tarifa formada per dos elements ("two part tariff"):

Els membres d'un club pot ser que paguin una "quota de llicència", que els confereix la condició de soci i els permet la utilització lliure de les instal·lacions. En canvi, el sistema de tarifa formada per dos elements és una combinació de la quota de llicència més un pagament per unitat d'utilització. Així cada membre del club contribuirà al seu cost en funció del grau de consum del bé que faci.

3.4.1. CLUBS, MERCAT I COSTOS DE TRANSACCIÓ

Per SANDLER i TSCHIRHART (60) el model de BUCHANAN és un club descentralitzat, organitzat voluntàriament i que opera sense costos de transacció, ja que aquests estan més aviat associats amb formes institucionals alternatives. Per tant, i com que l'existència d'una situació "tipus club" no indica automàticament una falla del mercat, creuen que amb possibilitats d'exclusió i capacitat de control ("monitoring capabilities") tant les cooperatives sense ànim de lucre com les firmes competitives poden operar tant eficientment com un club. BERGLAS i PINES (61) també són de la opinió que amb aquestes condicions els bens congestionables no necessiten ser oferts per un club, com BUCHANAN va dir, sinó que el propi mercat pot assolir l'assignació òptima.

(60) SANDLER i TSCHIRHART, (1980), pàgs. 1483, 1497.

(61) BERGLAS i PINES, (1981), pàgs. 148, 149.

En realitat aquestes opcions no són més que diferents formes institucionals de clubs ja que, com s'afirma, la situació "tipus club" es dona. Per tant, existeix la possibilitat de clubs privats (lucratiu), públics i socials (privats no lucratiu). I els costos de transacció poden apareixer i operar en cada un d'ells amb les següents possibilitats:

COSTOS DE TRANSACCIÓ

		Zero (gratuït)	Quota	Tarifa de dos parts	Preu (amb B ²)
FORMES INSTITUCIONALS DE CLUBS	Privat	—	—	—	X
	Social	—	X	X	—
	Públic	X	X	X	—

MUSGRAVE & MUSGRAVE (62) no deixen de fer una aproximació a una situació "tipus club" quan, en parlar de la jurisdicció múltiple, manifesten que la teoria de l'assignació aplicada al sector públic porta a la conclusió de que els serveis públics haurien de ser prestats i el seu cost compartit en línia amb les preferències dels residents de la zona de benefici corresponent i finançats cada un d'ells de manera que interioritzin els costos.

(62) MUSGRAVE & MUSGRAVE, (1973, v.c. 1981), pàg. 749.

4. SISTEMES DE FINANÇAMENT

Es pot argumentar que la font de finançament és única: l'individu o les famílies, però també es pot diferenciar entre que siguin els individus o les famílies que consumeixen o es beneficien dels bens i serveis que es finan-cien o que siguin tots o altres individus, independentment de l'existència de benefici o del grau del mateix.

Amb aquest raonament es pot ajustar el concepte apropant el finançament al fet del consum i distingir entre el pagament directe per part del usuari i l'absència d'aquest acte. En el primer cas es diu que és a càrrec del sector privat. En el segon cas ha de distingir-se entre dues possibilitats:

- a) que els diners surtin de les arques públiques, en quin cas es diu que el finançament és a càrrec d'aquest sector, i
- b) que no hi hagi mediació dinerària del sector públic però tampoc pagament directe del beneficiari, en quin cas el finançament prové del sector privat però mediatitzat per algun tipus d'organització o intencionalitat, el que s'ha donat en anomenar tercer sector o sector social

També hi ha la possibilitat d'un sistema intermedi, diguem-ne una imperfecció dels altres, que és el finanç

çament mixte.

BRENNAN & PINCUS (63) distingeixen vàries categories de bens i serveis, precisament en funció de la seva font de finançament (64):

- a) bens proveïts completament al mercat sense subvenció pública de cap tipus
- b) bens proveïts al mercat però subvencionats directament per l'Estat (en quin cas la subvenció apareixeria als pressupostos governamentals com una utilització d'ingressos)
- c) bens proveïts directament per l'Estat. Aquest grup inclou la gran massa de despesa pública en bens i serveis tal com és mesurada convencionalment (despesa en defensa, llei i ordre, carreteres, educació pública, sanitat pública, vivendes públiques, parcs públics, enllumenat, etc.)

i dins d'aquest últim grup distingeixen, a més, entre:

- 1) bens que, per raons tècniques, comporten la impossibilitat d'una complementació privada (impossibilitat tècnica per qualsevol individu de canviar el seu consum del bé en qüestió complementant el nivell proveït públicament amb un proveïment privat)

(63) BRENNAN & PINCUS, (1983), pàgs. 352, 353.

(64) Assenyalen que tal classificació no està directament relacionada amb els bens públics i bens privats de L'economia del benestar.

- 2) bens pels que aquesta complementació és tècnica-
ment possible però està impossibilitada per res-
triccions legals o regulacions de consum.
- 3) bens pels que la complementació privada és tècni-
cament i legalment possible.

Per tant, en un primer nivell els tres sectors que poden aportar recursos són: públic, privat i social, dins dels quals cal fer les matitzacions corresponents en funció de comparticions o complementacions en el finançament dels bens i serveis.

4.1. FINANÇAMENT A CÀRREC DEL SECTOR PRIVAT

Es el finançament directe per part del consumidor o usuari, es situa plenament dins de l'òrbita del principi del benefici i té la seva màxima expressió en el sistema de lliure mercat. S'enten que l'individu que paga directament els serveis que consumeix té dret a la llibertat màxima d'elecció entre els bens i serveis que se li ofereixen.

Aquest finançament privat inclou les transferències de recursos monetaris que, al sistema informal abans descrit, s'efectuen entre els membres del nucli que envolta a l'individu.

4.2. FINANCAMENT A CARREC DEL SECTOR SOCIAL

Sistema típic, encara que no exclusiu, de la provisió de bens i serveis socials i de benestar, que es pot enmarcar en els incipients estudis sobre el desenvolupament del sector social com a tercer sector de la economia.

Inclou aquells recursos provinents dels individus no com a pagament d'un servei directe sinó com aportació voluntària, a través d'algun tipus d'organització, dirigida a la cobertura financera d'una o una sèrie de necessitats socials. També inclou aportacions voluntàries i obligatòries d'organismes i institucions.

No s'identifica amb la prestació de serveis per part de la iniciativa social encara que pot, moltes vegades, coincidir. Precisament tal com s'ha definit anteriorment, aquest tipus de prestació informal o voluntària pot no representar forçosament o exclusiva un desemborsament monetari, en quin cas no representa cap cost financer. Aquest tipus de prestació no queda reflectida en la producció nacional esdevenint un tema d'economia sotmersa.

4.2.1. ORGANITZACIONS SOCIALS

Les aportacions individuals normalment estan canalitzades per algun tipus d'organització que es nodreix bàsicament d'aquestes aportacions dineràries i de recursos humans voluntaris. Per això moltes vegades coincideix en

una sola la organització finançadora i la prestadora del ser
vei. Aquesta composició que defineix l'estructura i funcion
ament d'aquestes organitzacions no lucratives fa que result
in freqüentment més barates que els organismes governament
als, encara que només sigui perquè poques vegades s'els
compensen els costos en que incorreixen amb els serveis que
proporcionen. Aquesta apreciació és difícilment comprovab
le en estudis comparats per dificultats de tipus metodològ
ic, escassetat de serveis directament comparables i variac
ions en la naturalesa i qualitat del servei, així com en
les característiques dels mateixos clients. On sembla, però,
de més fàcil aplicació és als serveis preventius informals
que suposen una gran quantitat de mà d'obra (65).

Algunes petites organitzacions d'aquest tipus open
ren a nivell molt local o comunitari i funcionen en un amb
ient cooperatiu essent-els-hi relativament fàcil mantenir
una autonomia respecte a les grans organitzacions i al sect
or públic. Les més grans, en canvi, poden tenir un cert
grau de dependència quan els recursos no són suficients pel
nivell d'atencions que presten i han de recórrer a les subv
encions d'altres organismes públics o privats. Altres fan
un ús estratègic dels seus recursos subvencionant adquisic
ions públiques (66). Aquesta utilització de donatius volunu

(65) JUDGE, (1982), pàgs. 272, 273.

(66) JUDGE, (1982), pàgs. 277.

taris per reduir els costos de les autoritats locals ha estat essencial per conservar l'autonomia de certes organitzacions, especialment aquelles que ofereixen serveis professionals en més d'una àrea local. Unes últimes creen la seva llibertat de maniobra oferint serveis especialitzats en un mercat amb pocs proveïdors i un nombre important d'usuaris potencials.

Com s'ha esmentat, no totes les organitzacions que financien serveis socials i de benestar obtenen els seus recursos d'aportacions voluntàries. Tenim al nostre país dos exemples concrets d'institucions amb una funció social molt definida i obligació legal de dedicar fons a obres socials: les caixes d'estalvi i les cooperatives.

Quan les organitzacions estan obligades a destinar uns fons a actuacions socials, és el seu propi grau d'activitat el que determina el montant d'aquell fons, en canvi, les organitzacions que es nodreixen d'aportacions dineràries voluntàries estan molt a mercès de factors que poden influenciar la generositat o raquitisme de les donacions. Per als EE.UU. i per al període 1948-1972, ABRAMS i SCHILTZ (67) varen realitzar un estudi empíric mitjançant una regressió que va resultar significativa en el sentit de que un descens enregistrat en les contribucions privades de cari-

(67) ABRAMS i SCHILTZ, (1978), pàg. 29.

tat era produït, en part, per l'increment de les transferències governamentals, les quals produïen un efecte "crowding out" sobre aquelles (68).

4.3. FINANÇAMENT A CÀRREC DEL SECTOR PÚBLIC

Tot finançament de bens i serveis que afecta, en la totalitat o en part, al sector públic té la seva corrent de pensament i anàlisi en el desenvolupament de la teoria de la despesa pública.

Amb el conjunt de recursos que les diferents jurisdiccions públiques posen a disposició de l'àmbit, financien serveis socials i de benestar de diverses maneres que tenen, també, implicacions socials i econòmiques molt diferents:

4.3.1. PRESTACIONS EN ESPECIE ("subsidies-in-kind")

Impliquen l'existència de serveis tècnics d'iniciativa pública (definits a l'apartat 2.1) que prestin serveis. Aquestes, a la vegada, poden subdividir-se en:

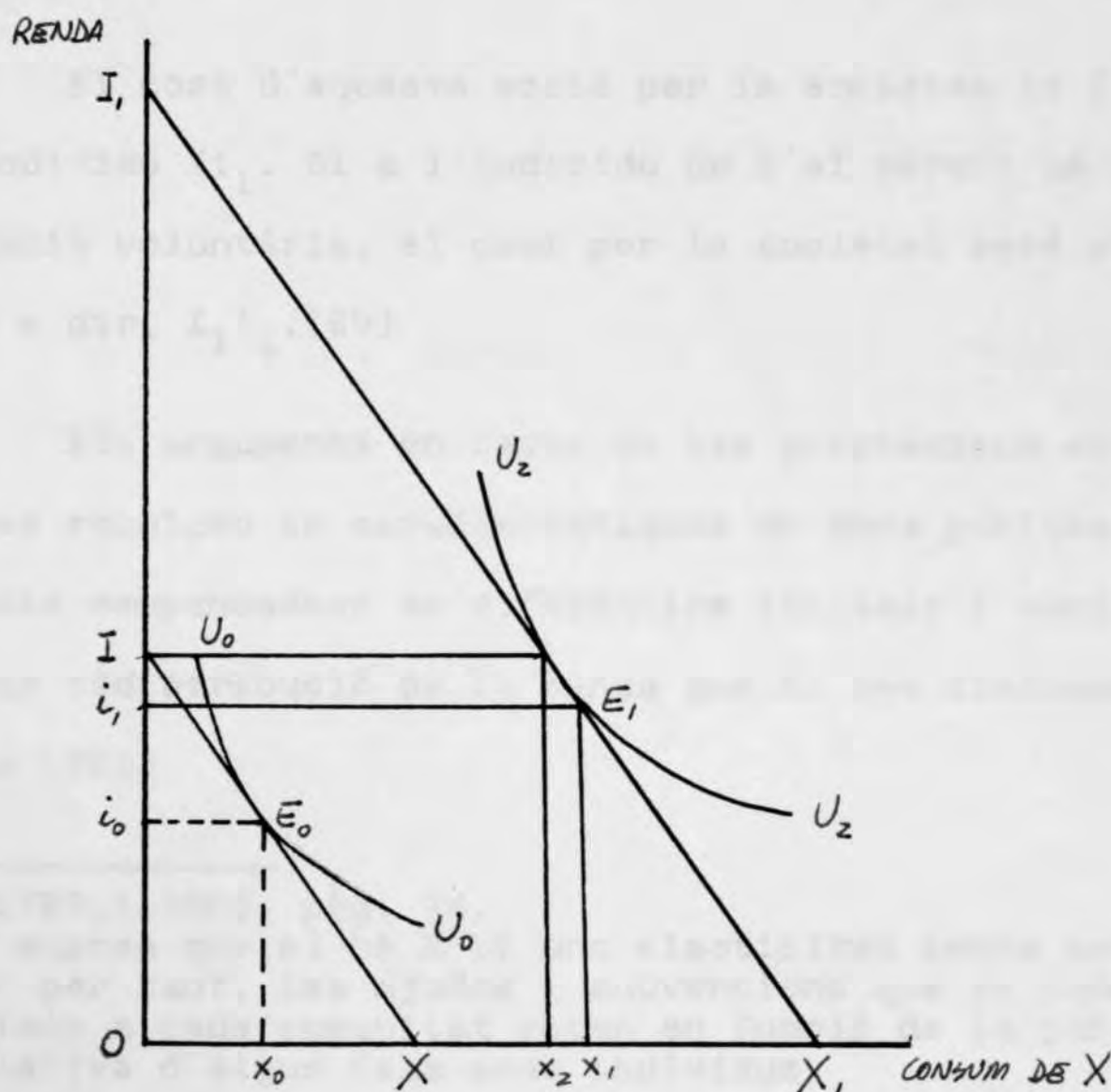
(68) No es disposa de xifres que reflecteixin tendències del finançament social dels bens i serveis a Espanya o a Catalunya. En appendix a aquest capítol s'exposa i es donen resultats d'una anàlisi puntual, referida a l'any 1981, del volum i destí dels fons de dos tipus d'institucions molt diferents però molt arrelades al país, que són exponent de cada un dels dos tipus que s'ha descrit: Càritas, com a organització d'aportacions voluntàries, i Caixes d'estalvi com a entitats d'aportacions obligatòries.

- a) servei tècnic directe a l'usuari, i
- b) subvenció d'aquest servei tècnic

El primer representa cost gratuït per a l'usuari del servei mentre el segon vol dir un menor cost del servei però implica un pagament de taxes, quotes, etc. (com es veurà a l'apartat 4.3.3).

Una assignació eficient de serveis tècnics o en espècie, té la següent expressió gràfica:

Figura 3.6



Es prèn una situació inicial en la que un individu adquireix Ox_0 del bé X gastant Ii_0 de la seva renda, restant-li Oi_0 de la mateixa per gastar en altres bens i serveis. Això el situa en el punt E_0 de la seva recta de pressupost IX tangent a la corba d'utilitat U_0 .

Sigui Ox_2 la quantitat de provisió mínima en espècie, que l'individu pot complementar fins a x_1 , per tal de consumir la quantitat voluntàriament escollida Ox_1 . Això el situa en el punt E_1 de la nova recta de pressupost I,X, tangent a la corba d'utilitat U_2 , que és superior a les seves possibilitats.

El cost d'aquesta acció per la societat es II_1 i per l'individu Ii_1 . Si a l'individu no s'el permet la complementació voluntària, el cost per la societat serà el total, es a dir, I_1i_1 . (69)

Els arguments en favor de les prestacions en espècies es recolzen en característiques de bens públics, d'elements compensadors de diferències inicials i continuades, i de redistribució de la renda que el seu finançament comporta (70).

(69) CULYER, (1980), pàg. 74.

Es suposa que el bé X té una elasticitat renda positiva; per tant, les ajudes i subvencions que es concedeixen a cada comunitat estan en funció de la pobresa relativa d'algun dels seus individus.

(70) GARCIA DURAN, (1982), pàg. 72.

4.3.2. PRESTACIONS ECONÒMIQUES I SUBVENCIONS ("Grants-in-Aid")

Aquest sistema permet la supressió de serveis tècnics d'iniciativa pública. En ell es pot diferenciar entre:

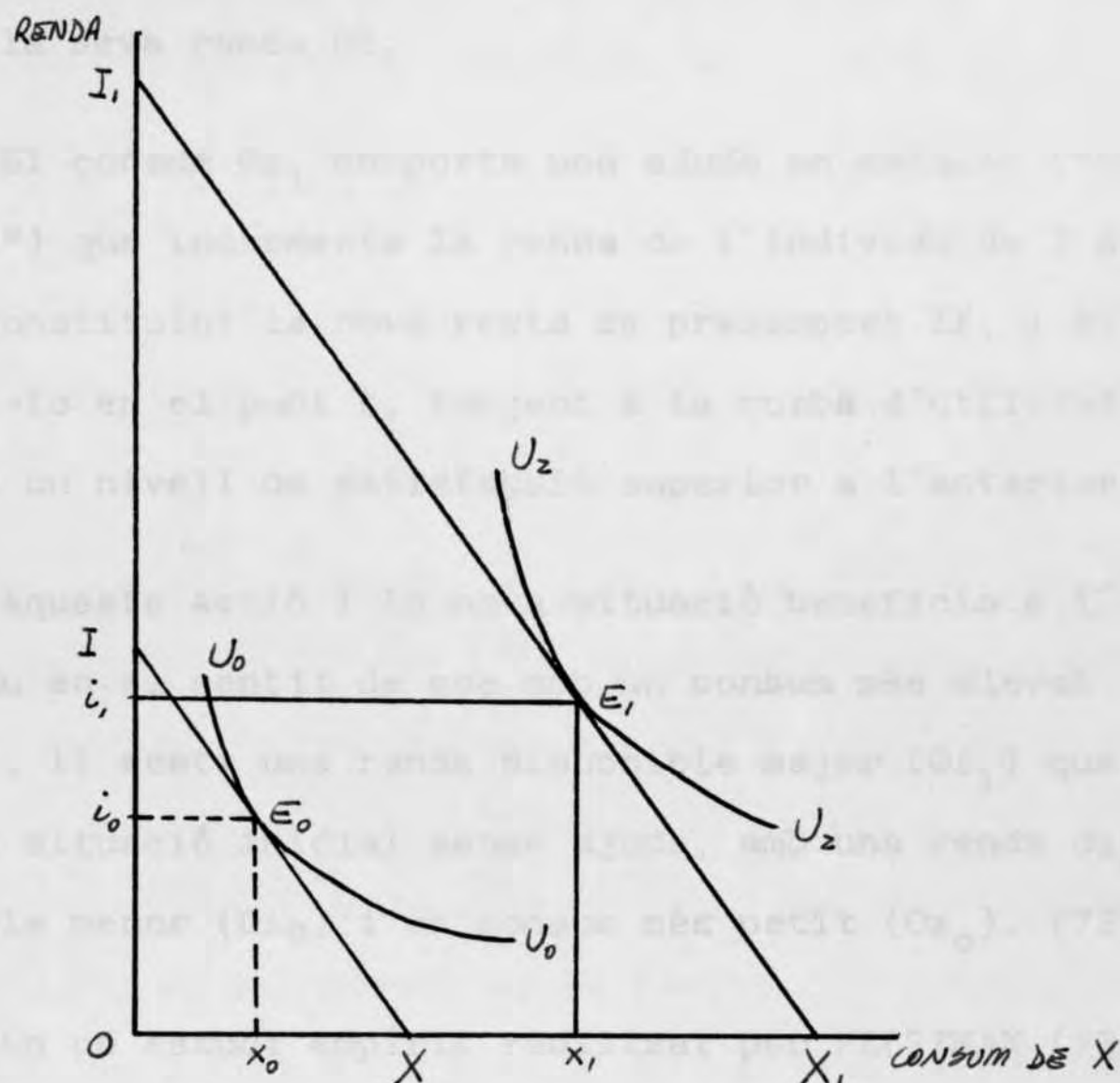
a) Assignacions i ajudes monetàries a l'usuari ("Cash grants")

Ajuden al manteniment d'un nivell de renda que l'usuari no arriba a guanyar i té una connotació més d'assegurança social que de servei social, assimilant les pensions o prestacions periòdiques del sistema de la Seguretat Social. La intenció és que el receptor sigui lliure de decidir per ell mateix com gastar la seva renda i d'escollir el tipus de servei que desitja (71) El sistema més específic de vals escolars, mèdics, etc. té efectes més similars a la prestació directa o en espècie.

La figura 3.7 representa l'assignació eficient d'una ajuda en metàl·lic:

(71) SLEEMAN, (1979), pàg. 40.

Figura 3.7.



Donada una situació inicial com en la figura 3.6, en la que un individu adquireix Ox_0 del bé X gastant Ii_0 de la seva renda, restant-li Oi_0 de la mateixa per altres bens i serveis. Això el situa en el punt E_0 de la seva recta de pressupost I_0X_0 tangent a la corba d'utilitat U_0 .

(72) G. A. J. 72.

(73) FELDMAN, (1973), pàg. 8.8.

Però la societat considera insuficient el consum Ox_0 doncs la quantitat necessària es Ox_1 , que està fora de les possibilitats del subjecte encara que gastés tota la seva renda OI .

El consum Ox_1 comporta una ajuda en metàl·lic ("cash grant") que incrementa la renda de l'individu de I a I_1 , constituint la nova recta de pressupost IX , i situant-lo en el punt E_1 tangent a la corba d'utilitat U_2 , a un nivell de satisfacció superior a l'anterior.

Aquesta acció i la nova situació beneficia a l'individu en el sentit de que amb un consum més elevat (Ox_1), li resta una renda disponible major (Oi_1) que en la situació inicial sense ajuda, amb una renda disponible menor (Oi_0) i un consum més petit (Ox_0). (72)

En un estudi empíric realitzat per PELTZMAN (73), es demostra que una subvenció en espècie (per exemple, un menor cost de l'educació) reemplaça més el consum privat del bé subsidiat que una ajuda monetària equivalent (per exemple, la matrícula), i que els costos de complementar la subvenció en espècie actuen retardant despeses privades pel bé subsidiat. Per alguns individus, el comportament de maximitzar la utilitat

(72) CULYER, (1980), pàg. 72.

(73) PELTZMAN, (1973), pàgs. 1,5.

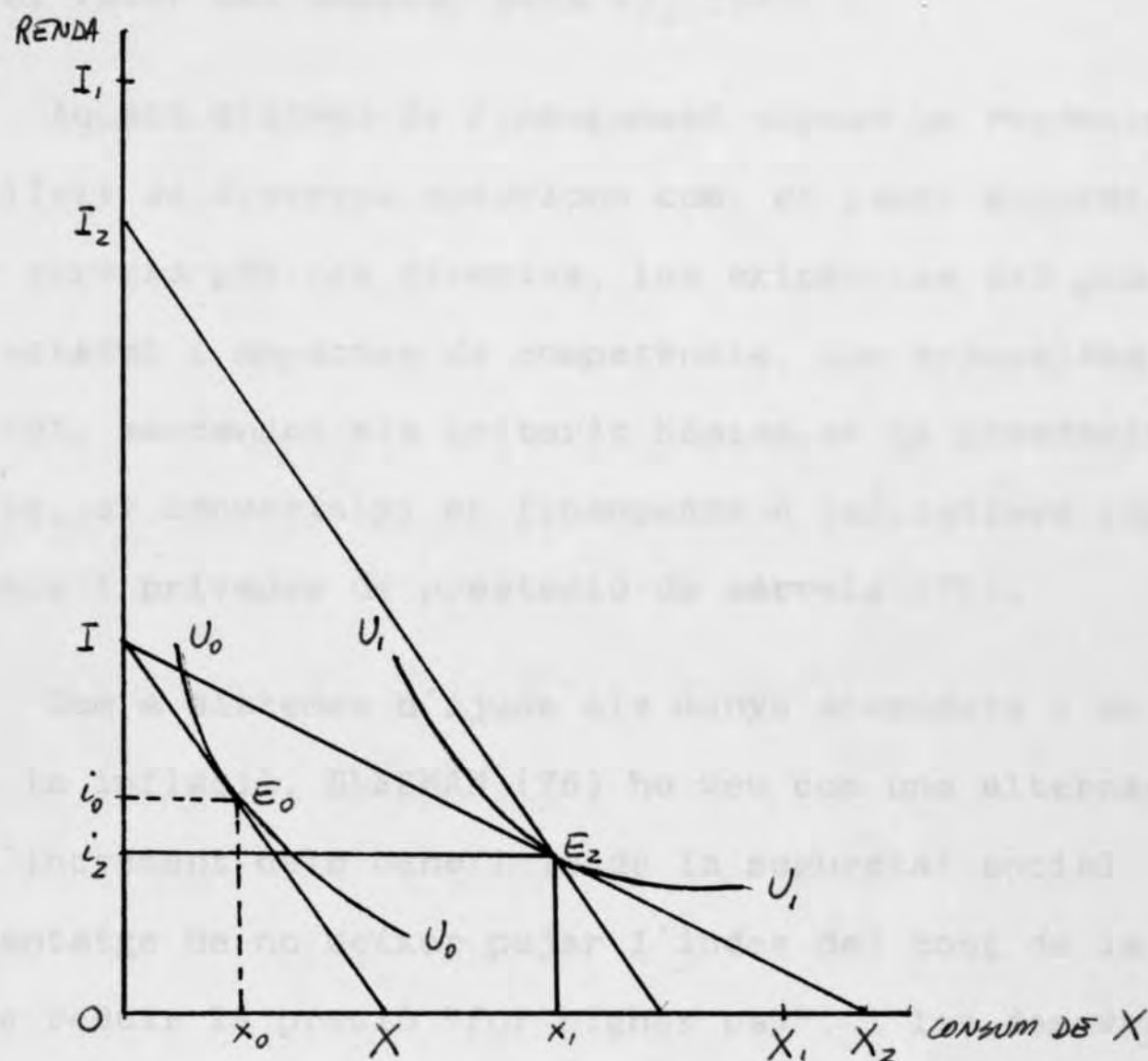
els condurà a l'acceptació d'una subvenció en espècie encara que el seu consum no subsidiat podria excedir al que arribarien amb el subsidi. Si tals individus són suficientment nombrosos, el subsidi en espècie actuarà de forma perversa reduint el consum total del bé que s'intenta incrementar. En canvi, algunes ajudes monetàries poden reduir la part de consum total pagat amb fons privats, però tot i així el consum total augmenta.

b) Finançament o subvenció de serveis socials i de benestar privats (lucratiu i no lucratiu) ("subsidies")

És una alternativa per la que l'usuari rep el servei de mans d'un centre privat, de manera gratuïta o a un menor cost, complementant, del seu propi peculí fins al cost del servei si es tracta d'una entitat no lucrativa o fins al preu, que inclou cost més benefici, si l'entitat té finalitats lucratives. Tampoc aquest sistema no viola la llibertat d'elecció o sobirania del consumidor.

La representació gràfica d'una subvenció perquè l'individu consumeixi x_1 del bé X, és:

Figura 3.8.



Es parteix d'una situació inicial idèntica a les figures 3.6 i 3.7. La subvenció en el preu, per adquirir Ox_1 implica un augment de la renda de l'individu de I a I_2 (inferior a l'augment experimentat amb l'ajuda en metàl·lic (II_1)). Això situa a l'individu en el punt E_2 sobre la nova recta de pressupost IX_2 tangent a la corba d'indiferència U_1 .

L'individu gastarà Ii_2 de la seva renda, restant-li una renda disponible Oi_2 inferior a la situació inicial (Oi_0) i el valor del subsidi serà II_2 (74).

Aquest sistema de finançament suposa un reconeixement implícit de diverses qüestions com: el paper subordinat dels serveis públics directes, les exigències del pluralisme estatal i aspectes de competència, que aconsellen que l'Estat, mantenint els criteris bàsics de la prestació en espècie, es converteixi en finançador d'iniciatives institucionals i privades de prestació de serveis (75).

Com a sistemes d'ajuda als menys acomodats i de combatre la inflació, SLEEMAN (76) ho veu com una alternativa a l'increment dels beneficis de la seguretat social amb l'avantatge de no deixar pujar l'index del cost de la vida i de reduir la pressió "for higher pay", i les desavantatges de donar benefici a cada ú, amb independència dels seus ingressos, i de distorsionar el treball del mercat.

(74) CULYER, (1980), pàg. 72.

(75) GARCIA DURAN, (1982), pàg. 72.

Un estudi complert del tema subvencions està contingut en la Tesi Doctoral de SOLE VILANOVA "Some aspects of the Economics of Grants-in-Aid, with special reference to Great Britain", University of Salford, Manchester, 1982.

(76) SLEEMAN, (1979), pàg. 40.

Com posa de relleu TYMOWSKI (77), el finançament íntegre d'un servei per part del sector públic, és a dir, una política de serveis col·lectius, ha d'implicar la universalitat dels esmentats serveis, en cas contrari pot conduir a la formació de grups privilegiats. per tant, creu oportú passar d'una manera progressiva dels serveis pagats a partir del fons de consum individual, que restreny la demanda, als serveis gratuïts que serien coberts pel fons de consum col·lectiu; aquesta solució permet evitar una insuficiència important de serveis.

4.3.3. CÀRREGUES ALS USUARIS ("User Charges")

El concepte de càrrega a l'usuari és una alternativa al finançament via impostos. Té varies traduccions pràctiques: taxes, preus, tarifes, etc., però un subjecte comú: l'usuari consumidor o beneficiari del bé o servei, i, per tant, un principi comú: el principi del benefici, segons el qual es paga per allò que es gasta. Aquesta lògica és aplicable a aquells serveis oferts pel sector públic que proporcionen significants beneficis directes i mesurables a un individu.

Aquestes consideracions condueixen a la definició de les càrregues com la quantitat de diner per unitat de

(77)TYMOWSKI,(1976), pàgs. 8,9.

bens o serveis produïts o proveïts pel govern que és recaptat del destinatari (78). Cal remarcar la diferència amb les cotitzacions obligatòries a la Seguretat Social que tenen més sentit d'imposició.

Tot i essent una figura molt antiga (79), fins a l'esclatament de la crisi de desembre del 1973 eren poc utilitzades i molt desfasades. De llavors ençà, i des de totes les tendències, els governs s'han decantat per la seva actualització, tant en el sentit d'una utilització més àmplia com del seu import, per fer front més realment als costos, doncs es veu com element important de finançament d'una bona part de l'activitat del sector públic. Com s'argumenta en l'Informe Layfield (80), el fer front en major mesura al cost dels serveis mitjançant preus contribuirà a reduir el nivell d'imposició i podria augmentar l'eficiència.

També BIRD (81) argumenta que cal reconeixer la contribució essencial que el preu, particularment el preu igual al cost marginal, pot fer a l'eficiència assignativa, ja que sense preus els directius i planificadors del sector

(78) BIRD, (1976), pàg. 3.

(79) Fins a la Revolució Francesa la remuneració dels funcionaris provenia de les taxes que pagaven els usuaris dels serveis.

(80) Informe Layfield, (1976, v.c. 1983), pàg. 251.

(81) BIRD, (1976), pàgs. 33,34.

públic estan privats d'un important indicador objectiu de com han de ser utilitzats els recursos. Els preus correctes tenen la gran virtut teòrica i pràctica de proporcionar senyals que, amb certes condicions, indicaran acuradament la quantitat i qualitat de bens que la població desitja.

La decisió de quins serveis han d'esser carregats i quin tipus o nivell de cost ha de cobrir aquest càrrec és eminentment política però carregada de consideracions econòmiques que la condicionen.

Si cada contribuent paga per cada servei públic un import igual a la seva avaluació dels beneficis marginals que rep del servei, el total de taxes recol·lectat dels individus proporcionarà una mesura del valor dels serveis pú**u**blics (82). Amb aquesta informació la provisió del servei hauria d'extendres fins al punt en que l'avaluació marginal del servei per tots els individus, com a mesura del que volen pagar per ell, és igual al cost marginal de provisió de l'esmentat servei. La analogia entre aquest model i la producció de bens privats per un mercat privat idealment eficient, es completa: en un sistema fiscal idealment eficient, cada individu pagarà un impost marginal per bens i serveis col·lectius igual als beneficis marginals que rep d'ells, i de cada bé o servei s'en proveirà just el suficient perquè els beneficis (i impostos) totals marginals igualin el

(82) BIRD, (1976), pàg. 12.

cost de subministrar el servei. Aquest sistema ideal, diu BIRD, determina tant el nivell i estructura de la despesa pública com el nivell i distribució de la imposició.

Molts tipus de serveis públics ja han estat marcats amb algun tipus de càrrega, en canvi en certs serveis com els socials i sanitaris, que són més personals que públics per naturalesa, ha tingut molt poca resonància, el que ha contribuït al comportament erràtic de les càrregues reals (83).

Però, han d'estar cert tipus de serveis o cert nivell mínim de serveis exempts de càrrega?. La resposta pot ser ambivalent amb les mateixes conseqüències per l'individu però amb diferents conseqüències respecte a l'eficiència econòmica: la gratuïtat implica despesa pública i també un eixamplament de la demanda que incrementa a aquella, el pagament pot estar cobert o complementat amb subvenencions i/o mesures fiscals (exempcions, desgravacions, gravamen negatiu de la renda) però té, d'inmediat, l'efecte de constrenyir la demanda i, per tant, contenir la despesa pública.

Pel que fa a les càrregues per serveis socials, PARKER (84) identifica cinc objectius que poden complir:

(83) HEALD, (1984), pàg. 40.

(84) PARKER, (1976) a Judge & Matthews, 1980, pàg. 6

1er.) Reduir el cost públic d'un servei mentre mantenen una oferta constant

2on.) Reduir el cost públic reduïnt la demanda de consum i, d'aquí, l'oferta

3er.) Canviar prioritats entre grups de consumidors

4art.) Prevenir abusos

5e.)

Actuar com a símbol

Però, per fer possible la utilització dels preus, són necessaris uns determinats condicionants previs:

- a) Que sigui tècnicament possible excloure als beneficiaris potencials que prefereixen no pagar
- b) Que les externalitats no siguin dominants
- c) Que la demanda privada del bé sigui elàstica
- d) Que sigui possible especificar la qualitat i quantitat de cada unitat d'output
- e) Que els costos de recol·lectar aquests ingressos siguin relativament baixos (85)

L'experiència en càrregues als usuaris és escassa i amb agravants respecte a una manca de racionalització i unificació i desconeixement generalitzat del seu volum, el que és obstacle respecte al coneixement del volum net i brut de la despesa pública.

(85) JUDGE i MATTHEWS, (1980), pàg. 81.

Una forma de canviar aquest estat de coses en la línia de les directrius de l'eficiència econòmica és establir un lligam entre la imposició i la despesa, fent que cada projecte de despesa vagi acompanyat de la distribució de la càrrega necessària per produir la quantia de recursos precisos per finançar el projecte. Per això, les formes d'imposició local són més eficients que els sistemes on no existeix aquesta relació entre l'àrea del servei i la d'imposició (86).

És precisament a l'àrea local on els ingressos per taxes o preus són elements importants en la determinació del grau d'autonomia que gaudeix aquell nivell de govern. És també en aquest nivell on la manca de racionalització i apropament produeix situacions que és precís arranjar, referents a:

- necessitat d'una informació més acurada i consistent sobre les càrregues que es poden posar
- desig de consolidar la legislació sobre les càrregues
- racionalització d'anomalies i variacions en les polítiques i pràctiques de preus (87)

En la determinació dels preus a imposar als usuaris s'ha de tenir en compte diversos factors com:

(86) BIRD; (1976), pàg. 14.

(87) JUDGE & MATTHEWS, (1980), pàg. 6

- Selecció dels bens o serveis als que s'ha d'aplicar, en funció de la seva naturalesa i característiques
- Nivell de prestació dels serveis (nacional, local). Si, com diu l'informe de la Comisió Layfield (88), queden afectades les polítiques nacionals, el govern ha de decidir quins preus s'han d'exigir i a quin nivell; en canvi, si el servei no és d'importància nacional, les Entitats locals han de considerar l'abast de la promoció de la seva utilització com a objectiu de les seves polítiques locals
- Característiques del grup d'individus usuaris del servei i que, per tant, hauran de pagar. Si és un grup nombrós o petit. Si poden pagar el cost total del servei o no. I si el preu igual al cost total del servei pot dissuadir als usuaris que el servei pretén beneficiar més directament. La Comisió Layfield (89) adverteix que és precís considerar l'establiment d'un règim diferenciat de preus.
- Nivell de cobertura del cost del servei. Si ha de ser total o ha de ser un preu públic :
- Repercussió del preu sobre el nivell de subsidis que hauran de complementar el cost del servei. Tenint en compte que el benefici que el consumidor ha d'obtenir

(88) Comisió Layfield, (1976, v.c. 1983), pàg. 257.

(89) Comisió Layfield, (1976, v.c. 1983), pàg 257.

del pagament $B(P)$ ha de superar els costos de transacció $T(P)$: $B(P) > T(P)$, aquest preu (P) repercutirà sobre el nivell de subsidi (S) , ja que aquest últim és la diferència entre el cost de provisió del servei (C) i el preu (P) : $S = C - P$ (90)

- Costos d'imposar aquestes càrregues. Els més importants poden ser els del personal necessari per la gestió i recaptació

Una recomanació de l'esmentat informe de la Comisió Layfield (91) sobre la necessitat d'una revisió dels preus, a nivell local, per aconseguir que la despesa de les Entitats locals es financiïn majoritàriament amb aquest tipus de recursos, assenyala:

- a) Que s'ha de determinar quins preus han de ser fixats o regulats per l'Estat i quins pels Organismes locals
- b) Que s'ha d'eliminar anomalies dins dels serveis, entre els diferents serveis i entre les Entitats locals i altres Organismes públics
- c) Que s'ha de revisar els nivells de preus fixats per via reglamentària, i
- d) Que s'ha de recomanar quins serveis poden normalment cobrir la totalitat dels seus costos.

(90) JUDGE & MATTHEWS, (1980), pàg. 68-69.

(91) Comisió Layfield, (1976, v.c. 1983), pàg. 256.

4.3.4. COOPERACIÓ ENTRE SECTORS

El pluralisme que acompanya a les noves versions de serveis socials i de benestar ha emfatitzat un sistema altra hora desconegut en aquest àmbit i avui bastant practicat per les seves àmplies possibilitats: la col.laboració.

Ja s'en ha fet esment dins dels projectes i experiències alternatives de provisió (apartat 2.4.), així com del seu desdoblament en:

- a) l'associació ("partnership"), i
- b) la delegació i la contractació externes ("contracting-out")

L'exemple pràctic més conegut de col.laboració en aquest camp es el POSC. POSC són les sigles amb que es coneix un sistema, corrent als EE.UU., de contractació de serveis o adquisició de subministre de serveis, JUDGE (92) distingeix quatre tipus en els que normalment es descomposa la relació entre els departaments governamentals i les entitats que proporcionen els serveis:

- a) reemborsament al proveïdor en concepte d'unitats específiques per client
- b) reemborsament proporcional dels costos a les entitats delegades

(92) JUDGE, (1982), pàg. 270.

- c) subvencions importants per a la quasi-contractació
- d) subvencions de menor quantia per recolçar el desenvolupament general de la comunitat

Aquestes transferències o subsidis tenen, segons el mateix autor (93), tres dimensions:

- 1ª) el tipus d'entitat amb la que s'estableix la relació. Aquesta pot ser una autoritat local, una organització voluntària, un organisme amb finalitat de lucre o un individu
- 2ª) els recursos compromesos poden ser tant de capital com despeses corrents, o els dos tipus alhora; també pot ser transferència en espècie (per exemple, un local)
- 3ª) les transferències poden anar en ambdues direccions, és a dir, el departament públic tant pot ser dador com receptor

Les opinions en favor del POSC argumenten que resulta més econòmic, permet una major flexibilitat i elecció per part del consumidor, fomenta la innovació i l'especialització, i millora la gestió i l'avaluació. En canvi, les crítiques assenyalen problemes de manca de coordinació i separació dels sistemes d'entrega dels serveis, d'amença per l'autonomia de les organitzacions voluntàries i l'exis

(93) JUDGE, (1982), pàg. 268.

tència d'una preponderància a la corrupció, el suborn i el domini del proveïdor (94).

La conclusió d'aquest autor (95) és que per la utilització del POSC com a instrument de política social és necessari:

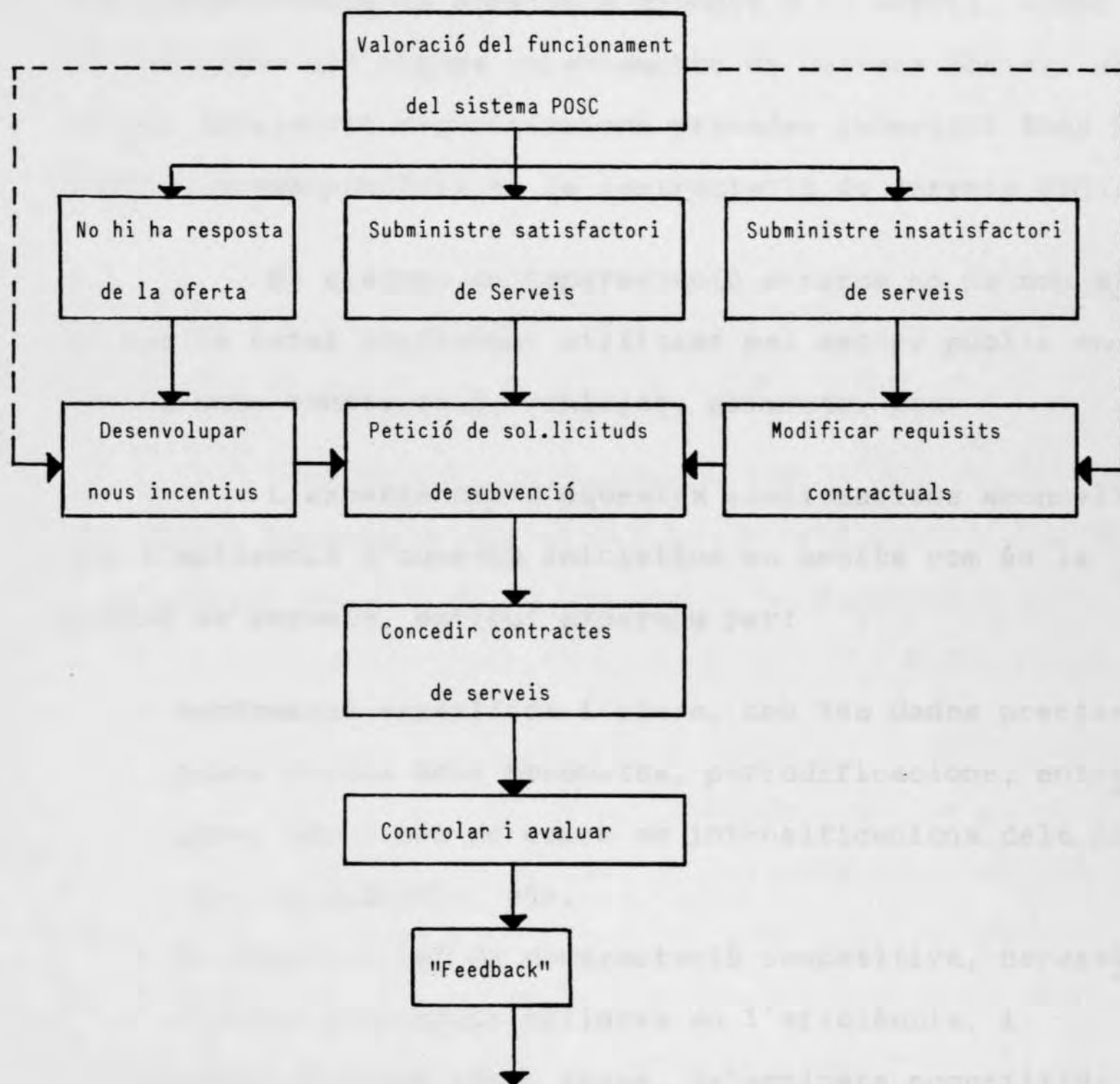
- 1er.) Especificar molt clarament els seus objectius mitjançant alguna forma de contracta escrit.
- 2on.) Desenvolupar una sèrie d'incentius econòmics cui dadosament dissenyats a fi d'influenciar en la resposta de la oferta dels proveïdors actuals i potencials
- 3er.) Controlar i avaluar el rendiment dels subministrara dors a fi d'assegurar-se de l'exacta compliment del contracte i anar modificant els incentius a la llum de l'experiència pràctica

Per això estableix el següent esquema de com ha de ser un cicle de planificació del POSC:

(94) JUDGE, (1982), pàg. 268.

(95) JUDGE, (1982), pàgs. 280, 281.

CICLE DE PLANIFICACIÓ DELS POSC



No és solament la nova accepció dels conceptes de benestar i serveis socials el que aconsella la col.laboració sinó que certes necessitats i/o circumstàncies poden fer antieconòmica la prestació directa d'un servei. JUDGE (96) ha comprovat que alguns departaments de Serveis Socials utilitzen àmpliament organitzacions privades invertint tota la partida pressupostària en la contractació de serveis (97).

El sistema de contractació externa no és nou sinó que ha estat àmpliament utilitzat pel sector públic en àmbits com: construcció, vehicles, aliments, etc.

L'experiència d'aquestes realitzacions aconsellen que l'aplicació d'aquesta iniciativa en àmbits com és la gestió de serveis, estigui amparada per:

- contractes específics i clars, amb les dades precises sobre costos dels productes, periodificacions, entregues, etc., per no caure en intensificacions dels costos, aplaçaments, etc.
- la possibilitat de contractació competitiva, necessària per aconseguir millores en l'eficiència, i
- contractes amb preus fixos, determinats competitiva ment, i clàusules penalitzadores que comprometin a l'oferent (98).

(96) JUDGE, (1982), pàg. 269.

(97) Això es manifesta en un nivell baix de despeses en sous i salaris a canvi d'una major despesa en bens i serveis.

(98) HARTLEY, (1984), pàgs. 103-104.

El problema principal de la col.laboració és el control (99). Per això, les entitats públiques, que han de donar compte de l'aplicació dels diners del contribuent han d'assegurar-se que, a canvi dels diners, obtenen el valor corresponent de subministre de serveis (100).

4.3.5. BENEFICIS FISCALS

És una reducció del deute fiscal del contribuent de manera que la seva renda disponible sigui més elevada o assoleixi, al menys, un determinat nivell mínim.

L'acció pública en aquest sentit és important. Traduïda a termes pressupostaris i a nivell general (incloent tots els sectors de l'economia), les despeses fiscals als Pressupostos Generals de l'Estat de l'any 1985, puja 884.000 milions de pessetes.

Aquesta figura té la particularitat de no significar un augment de la despesa pública sinó una reducció dels ingressos impositius i, en conseqüència, no apareix quan es discuteix el paper del govern en l'economia en termes de nivell i direcció de la despesa pública (101).

Pel que fa a les economies familiars en general i a determinats grups en particular, es pot distingir entre:

(99) Eurosocal Report nº 19, (1982), pàg. 43.

(100) JUDGE, (1982), pàg. 280.

(101) SLEEMAN, (1979), pàg. 41.

- Les exaccions públiques obligatòries. Representades principalment per l'impost sobre la renda personal, amb els mínims exempts destinats a deixar als individus la quantitat de recursos necessària per la satisfacció de les necessitats privades vitals, els tipus impositius baixos als primers nivells de l'escala progressiva que també responen a un manteniment del nivell de renda, i les deduccions familiars (per conjuge, fills menors, ascendents) com alternativa o complement de les indemnitzacions monetàries (102)
- L'impost negatiu sobre la renda. Sistema molt anomenat però poc aplicat (103), que també garanteix uns recursos mínims.

L'impost negatiu sobre la renda pot ser simplement un instrument fiscal, en quin cas les famílies que els seus ingressos no els permet beneficiar-se de desgravacions fiscals (deduccions per mínim vital, per càrregues familiars), reben de l'Estat un pagament monetari, o pot ser una combinació dels dos instruments de garantia de recursos mínims (fiscalitat i finançament públic) el qual és un cas més interessant ja que integraria les transferències socials en

(102) VESSILLIER, (1977 v.c. 1983), pàgs. 254,256.

(103) Cal citar l'experiència pilot a l'Estat de New Jersey, EE.UU., del 1969 al 1972.

el règimen impositiu (104).

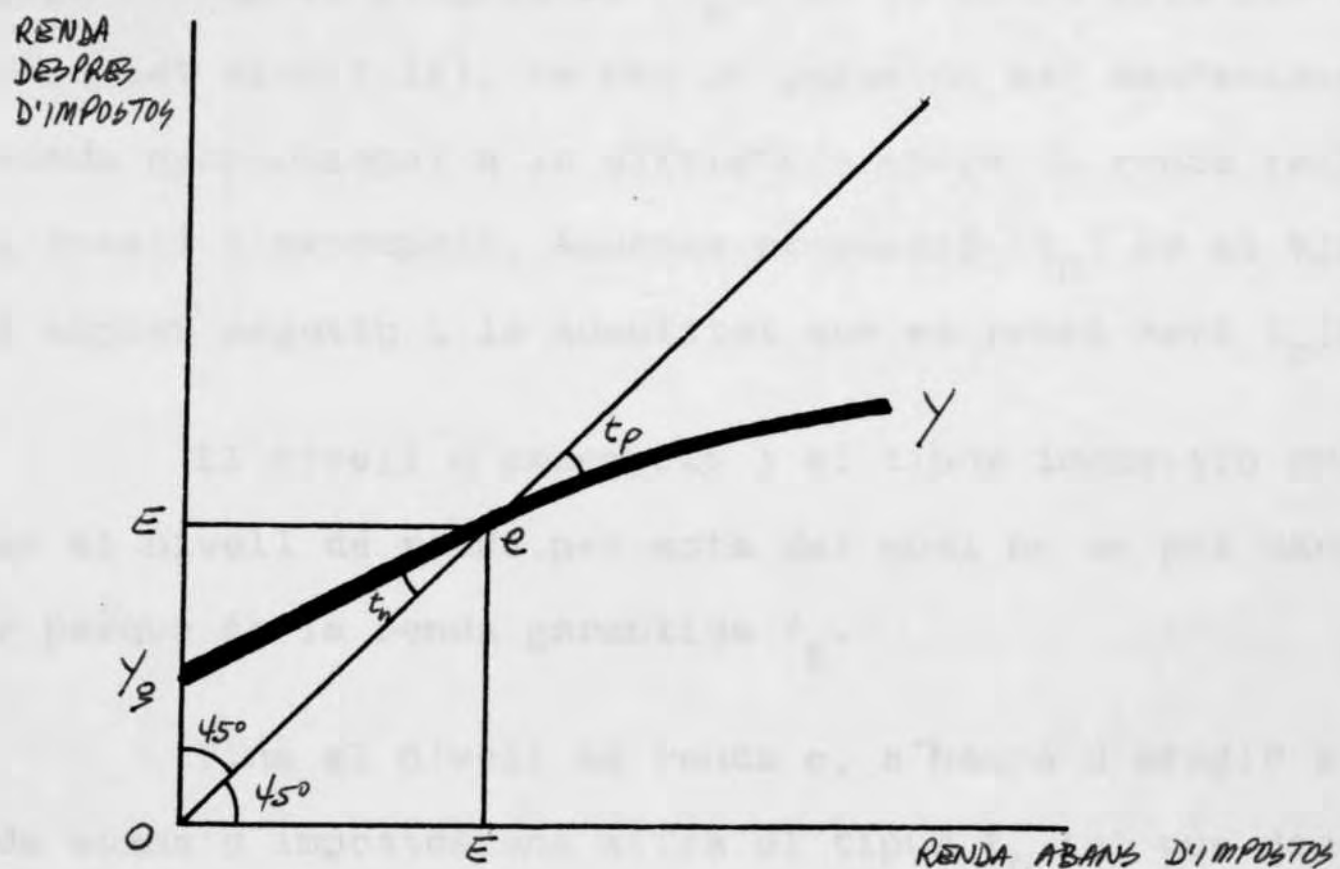
Així, per aquesta autora, l'impost negatiu sobre la renda comporta tres paràmetres:

- a) l'ingrés mínim garantitzat que correspon a l'ajuda màxima, percebuda íntegrament tant sols per les famílies que no tenen cap altra font d'ingressos;
- b) la taxa de reducció del subsidi a mesura que l'ingrés augmenta; aquesta taxa ha d'evitar la dissuasió en la búsqueda d'una ocupació;
- c) el llindar d'accés o sostre de recursos a partir del qual les famílies ja no tenen dret a cap subsidi.

El desenvolupament gràfic de l'aplicació d'aquest impost és com segueix:

(104) VESSILLIER, (1977, v.c. 1983), pàgs. 262,263.

Figura 3.9.



Essent:

E: mínim exempt

Y_g : renda garantida

e: punt d'equilibri bàsic

t_n : tipus de l'impost negatiu

t_p : tipus de l'impost progressiu

(104) GILVER, (1980), pàg. 160-169.

El punt d'equilibri bàsic està en el nivell d'excepció de renda (E). Si la renda excedeix d'aquest nivell, es paga un impost progressiu (t_p). Si la renda està per sota d'aquest nivell (E), es rep un pagament per manteniment de renda proporcional a la diferència entre la renda real i el nivell d'excepció. Aquesta proporció (t_n) és el tipus de l'impost negatiu i la quantitat que es rebrà serà $t_n(E-Y)$.

El nivell d'excepció i el tipus impositiu determinen el nivell de renda per sota del qual no es pot davallar perquè és la renda garantida Y_g .

Fins al nivell de renda e , s'haurà d'afagir a la renda abans d'impostos una xifra al tipus t_n tal que després d'impostos es situï entre la renda garantida Y_g i el mínim exempt E . La figura mostra, també, a partir del nivell e de renda, la part que es sustraurà, al tipus t_p i la renda que restarà després d'impostos (105).

(105) CULYER, (1980), pàgs. 168-169.

APÈNDIX

1. VOLUM I DESTÍ DELS FONS DE CARITAS DIOCESANES DE CATALUNYA.

Any 1981

L'organització de Càritas té un tipus d'estructura econòmica descentralitzada que, si bé proporciona una màxima mobilitat i maniobrabilitat, no contribueix a fer possible una avaluació global de la significació dinerària de les seves activitats.

La divisió bàsica que prevaleix és la diòcesi. A cada diòcesi funciona un servei de Càritas Diocesana, que en uns cassos engloba la major part de l'activitat de la diòcesi i en altres no és res més que un nexa amb els nivells de Càritas estatal i internacional, amb activitats esporàdiques o extraordinàries.

En moltes diòcesis, i més on Càritas Diocesana té una importància relativament petita, existeixen organitzacions de Càritas Parroquials o Interparroquials amb una certa importància, amb administració independent i que tampoc donen compte del montant de les seves activitats, ni en conjunt ni detallades.

Les activitats de Càritas són finançades bàsicament amb aportacions voluntàries esporàdiques (col·lectes, campanyes, donatius, etc.) i periòdiques (suscripcions, socis, etc.), encara que les subvencions d'organismes i altres entitats benèfico-socials tenen un pes no molt quantios pe

rò sí considerable.

La informació obtinguda en els serveis analitzats coincideixen en que les subvencions principals provenen de la Generalitat, i amb menor importància les Diputacions i els Ajuntaments, les quals representen aproximadament un 13,5% dels recursos totals, repartit 8%, 3% i 2,5% respectivament. Es desconeix el volum total corresponent a un any determinat. La única xifra disponible és l'ajuda del Fons d'Assistència Social (FAS) 1981 a Càritas arreu de Catalunya, que pujà 26,5 milions de pessetes.

Les petites i quotidianes aportacions que es realitzen a les esglésies estan canalitzades, per mitjà de les pròpies rectories, cap a obres socials locals per cobrir necessitats bàsiques dels propis parroquians. La suma dels recursos manipulats no està registrada ni tampoc la finalitat per la que s'han utilitzat.

Tot això fa que les xifres, que corresponen a l'any 1981, no siguin tant complertes com es voldria, ja que es limiten a reflectir una part i no tota l'activitat de Càritas a Catalunya.

Les unitats de Càritas analitzades han dedicat, en conjunt, l'any 1981, un total de 80,5 milions de pessetes als serveis socials en sentit estricte (que comprèn programes dirigits a la vellesa, disminuïts, infants i adolescents, marginats, toxicòmans i serveis d'atenció primària).

L'activitat està molt concentrada a Barcelona, que representa un 77,5% del total.

La participació de cada un dels programes esmentats en el total és la següent:

Quadre 1

DISTRIBUCIÓ DE LA DESPESA DE CARITAS PER PROGRAMES DE SERVEIS SOCIALS. ANY 1981.	
	%
Disminuïts	0,2
Vellesa	31,0
Infància i Adolescència	0,1
Atenció a marginats	66,5
Toxicomanies	0,1
Atenció primària	2,1
	100

Font: Elaboració pròpia.

La major part anà dirigit a ajudes individuals, no a centres, per a pal·liar situacions familiars de manca de recursos econòmics originades per indigència i, en gran mesura, per la desocupació, el què explica l'elevada participació del programa d'atenció a marginats.