

# L'esfera privada i l'esfera pública.

Per què són necessàries les polítiques  
públiques?

Jaume López Hernández

P03/12005/00123



# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	6
<b>1. Per què polítiques?</b> .....	7
1.1. El conflicte inherent de la societat .....	7
1.2. Solucions col·lectives a problemes col·lectius .....	8
1.3. Política i polítiques: prioritats i problemes .....	9
<b>2. Per què públiques?</b> .....	11
2.1. Què vol dir públic? .....	12
2.2. Diverses concepcions del ciutadà i del paper de l'Estat .....	13
2.3. Característiques del sector públic .....	15
2.4. Raons per a la intervenció de l'Estat .....	17
2.4.1. Les raons de caire ideològic .....	17
2.4.2. Les raons tècniques: les fallides de mercat .....	18
<b>3. Què pot fer l'Estat?</b> .....	22
<b>4. La competència no és exclusiva del mercat</b> .....	23
<b>5. Àmbits de les polítiques públiques</b> .....	25
<b>Resum</b> .....	26
<b>Exercicis d'avaluació</b> .....	27
<b>Bibliografia</b> .....	27



## **Introducció**

En el mòdul anterior hem vist què són les polítiques públiques i com s'estudien des de la ciència política. Un aspecte del mòdul anterior ha quedat, això no obstant, poc desenvolupat: les raons que expliquen i legitimen les intervencions públiques, és a dir, les polítiques públiques. Pensem que la justificació i la legitimitat que pugui tenir l'Estat per a intervenir o deixar d'intervenir en àmbits del mercat o de la mateixa societat, no és un tema que quedi definit d'una manera fixa i definitiva. No hi ha àmbits fixos d'actuació, tal com hem vist en el mòdul 1 quan hem analitzat el tema de la política de família: la vida familiar i les relacions que s'estableixen en el seu si han passat de ser temes resolts en l'àmbit privat a intentar ser resolts des dels àmbits públics. Tot plegat, la recerca d'aquestes raons ens duu a explorar la relació que hi ha entre les polítiques públiques, l'Estat, el mercat i la societat civil.

## **Objectius**

- 1.** Entendre i saber distingir els diferents raonaments que s'han utilitzat per a explicar l'existència de polítiques públiques.
- 2.** Saber distingir i explicar els diferents rols dels ciutadans i de l'Estat en relació amb la provisió de serveis públics.
- 3.** Entendre i saber explicar els arguments teòrics que justifiquen la intervenció de l'Estat.
- 4.** Adquirir un bon maneig dels conceptes que es defineixen en el mòdul.


## 1. Per què polítiques?

**Per què són necessàries les polítiques públiques?** Quines són les raons de fons del fet que calgui una intervenció pública? Per què el govern hauria d'actuar sobre àmbits tan diversos? Abans d'analitzar el cicle operatiu de les polítiques públiques i parar atenció sobre cada un dels moments en què aquestes es van formant, hauríem de tenir una idea clara de la raó de ser d'una política pública. És a dir, abans d'estudiar com es generen i apliquen, hauríem de saber per què s'apliquen.

Per a fer-ho, en primer lloc, cal que ens fixem en **dos trets bàsics que caracteritzen el món de la política**: el conflicte social inherent i la necessitat de solucions col·lectives als problemes col·lectius.

### 1.1. El conflicte inherent de la societat

Potser no sempre és prou evident, i menys encara si les polítiques públiques del país en el qual vivim tenen una certa eficàcia, però el fet és que en el rerefons de qualsevol societat sempre podem trobar un conflicte inherent al fet mateix de viure en societat. No podem negar que, malgrat viure plegats en comunitat, la nostra posició en aquesta no és idèntica a la dels altres i, per tant, que tots tenim interessos divergents, o no sempre coincidents. Aquesta idea ha estat assenyalada de maneres molt diverses per diferents corrents de pensament social.

No cal, però, compartir la visió de cap d'aquests corrents per a reconèixer que només el fet de disposar d'ocupacions professionals diferents, de recursos diferents, de viure a llocs diferents, fins i tot de tenir edats diferents, etc. configura una multiplicitat d'objectius i interessos particulars que, tant si estan organitzats per mitjà d'associacions com si no, cal harmonitzar d'alguna manera perquè no són coincidents d'una manera evident. La política es pot entendre com l'arena en la qual s'intenta resoldre aquest conflicte. Dit amb altres paraules, la política és l'arena de gestió del conflicte social. 

Aquest conflicte no sempre és explícit o fàcilment visible. Quan això succeeix, diem que el conflicte és **latent**, però això no vol dir que no existeixi. Així, per **conflicte** no entenem en aquest cas l'existència d'aldarulls, de violència física, d'agressions. *Violència i conflicte*, en aquest sentit, no són sinònims. El fet que hi hagi interessos contradictoris és la causa d'aquest conflicte i, per tant, sempre estarà present malgrat que no es manifesti d'una manera violenta. Precisament les institucions socials i les polítiques públiques tenen un paper crucial a l'hora que aquestes contradiccions bàsiques acabin o no derivin cap a desajustos socials o manifestacions de signe violent.

#### La lluita de classes

El marxisme és un dels corrents de pensament social que més ha emfasitzat en les seves explicacions aquest conflicte al qual s'ha referit encunyant el terme *lluita de classes* que reflecteix la seva particular visió sobre aquest conflicte.

#### Interessos divergents

La contraposició d'interessos es produeix entre múltiples col·lectius socials. Per exemple, entre consumidors i productors, entre assalariats i propietaris, entre el món rural i el món urbà, entre els joves i els grans, etc. És probable que, d'entrada, els interessos d'aquests col·lectius no siguin coincidents.

L'absència de violència no equival a l'absència de conflicte en el sentit que s'ha apuntat aquí.

Les institucions poden contribuir a fer més o menys explícites (visibles) aquestes contradiccions i poden oferir o no canals més o menys adequats per a resoldre les contradiccions que aquests interessos divergents generen.

Es podria citar com a exemple de conflicte latent extrem, atès el seu alt grau d'invisibilitat, el que es produeix entre els interessos de les generacions actuals i els de les generacions futures que no tenen veu i, per tant, difícilment poden fer visible la seva posició. És tasca del govern vetllar, per tant, per la defensa dels seus interessos legítims, cosa que aquestes mateixes generacions no poden fer. Per exemple, fomentant un consum sostenible o defensant els recursos naturals amb vista a un futur.

En la mesura que aquest conflicte és inherent al fet mateix de viure en societat, no podem dir que tingui pròpiament solució. Es pot gestionar, reconduir, modular, etc., però no es pot fer desaparèixer. Per tot això, i d'acord amb la definició de *problema* que vincula estretament la identificació d'aquest amb la possibilitat de solució, aquest conflicte no l'hem de conceptualitzar com un problema, sinó com un fet.

Vegeu la definició de *problema* en l'apartat 1 del mòdul 5 d'aquesta assignatura.



## 1.2. Solucions col·lectives a problemes col·lectius

Un altre tret propi de l'arena política és que s'hi gestionen problemes que podem considerar **públics** perquè afecten alhora un col·lectiu de gent. Es podria dir que la societat té necessitats col·lectives, problemes que es donen en l'espai públic, aquell que no pertany a ningú en particular o que pertany a molts al mateix temps. Les problemàtiques que es generen en aquesta esfera pública demanen moltes vegades intervencions centralitzades o, si més no, coordinades per un únic actor. En aquests casos, es podria dir que el que és col·lectiu s'ha de resoldre col·lectivament.

Intentar caracteritzar i identificar amb claredat aquestes situacions ha estat una tasca important de les ciències socials durant anys, especialment de l'economia i la ciència política. Bàsicament, hi ha dues maneres d'explicar l'existència d'aquestes situacions en què la presència de l'Estat i del seu poder d'intervenció resulta inexcusable:

1) Des de l'economia, se'ns proposen les explicacions que apunten a les **fallides de mercat**, aquelles situacions en què el mercat esdevé incapaç d'aconseguir resultats eficients. En altres paraules, hi ha situacions en què resulta molt



diffícil que els individus, d'una manera espontània i sense una organització que superi l'acció unilateral de cadascun d'ells, aconseguixin determinats objectius. Es tracta normalment d'objectius comuns, compartits o que afecten un col·lectiu de persones.

2) D'altra banda, des de la ciència política s'ha posat l'accent en l'estudi d'aquelles situacions en què la racionalitat individual i la col·lectiva poden divergir. Per *racionalitat individual* s'entén allò que faria un individu d'acord amb els seus propis interessos, els mitjans dels quals disposa per a actuar i tenint en compte l'impacte **esperable** de les seves accions. En alguns casos, allò que un individu racional faria unilateralment i allò que voldria que tots fessin, o que ell faria si estigués segur que els altres també ho faran, pot ser molt diferent. La ciència política ha estudiat aquests dilemes i ha intentat identificar les situacions en què és més probable que apareguin.

Per aquestes raons en alguns casos es fa plenament necessari que hi hagi un agent central que per mitjà d'un reguitzell de possibilitats d'intervenció –que estudiarem– actuï, és a dir, faci polítiques. En definitiva, cal una unitat de decisió centralitzada que reculli informacions disperses, que tingui en compte diferents punts de vista i interessos diversos, i que actuï d'una manera coherent d'acord amb una visió general.

Algú podria dir que les desavinences entre racionalitat individual i col·lectiva són, finalment, també l'expressió d'un conflicte que s'ha de gestionar i que justifica la intervenció de l'Estat, aquesta vegada no entre els interessos de col·lectius diferents, sinó entre els interessos de l'individu i els del col·lectiu. Això és cert, però encabir en la idea del conflicte social aquestes situacions pot resultar poc precís atès que fins i tot si totes dues racionalitats apuntessin en la mateixa direcció, és a dir, si no hi hagués cap mena de tensió entre aquestes, igualment caldria una actuació coordinada d'àmbit col·lectiu orientada a donar solucions de caire global. La bona voluntat o l'interès pel benestar del conjunt no garanteixen una solució eficient si aquesta actuació es fa des de postures unilaterals. En altres paraules, hi ha un tipus de problemes que, atès la seva naturalesa, requereix solucions col·lectives.

### 1.3. Política i polítiques: prioritats i problemes

Tot i que hem començat aquest mòdul afirmant que per a explicar el perquè de les polítiques públiques ens hem de fixar en alguns trets bàsics del món de la política, cal dir, un cop vist això, que **les polítiques públiques i la política** no són exactament una mateixa cosa tot i que comparteixin un mateix escenari i uns mateixos trets bàsics. Així, convé distingir entre allò que anomenem pròpiament la *política* i les *polítiques públiques*.

Vegeu més detalladament les fallides de mercat en l'apartat 2.4.2 d'aquest mòdul d'aquest mòdul.

#### La teoria de jocs...

... per mitjà de l'anàlisi de les possibles estratègies d'actuació d'individus que interaccionen en un context donat, és una de les eines més útils de què disposen els científics socials per a descobrir aquestes situacions en què la racionalitat individual i la col·lectiva poden anar per camins diferents.

#### Pagar impostos,...

... anar a una manifestació o no contaminar poden ser exemples de situacions en les quals allò que voldríem que fes tothom pot divergir d'allò que nosaltres faríem, si més no si no estiguéssim segurs que els altres actuaran de la mateixa manera que nosaltres. Per això cal una certa coordinació, perquè tothom no pensi que "ja ho farà l'altre".

#### Solucions col·lectives

Hi ha problemes als quals difícilment se'ls pot donar resposta de manera individual, cadascú pel seu compte. Us imagineu com es podria fer una política redistributiva unilateral? Us imagineu una política lingüística en l'àmbit privat? Molts dels problemes dels quals es tracta en la política requereixen una acció conjunta i coordinada amb una visió global.

En el món angloparlant, aquesta distinció té una llarga tradició acadèmica i queda reflectida, potser amb més claredat, en l'ús de dos termes: *politics* per 'política' i *policy* per 'polítiques públiques'.

Allò que anomenem **política** (*politics*) fa referència al reialme de la discussió sobre les preferències públiques, sobre quines han de ser les prioritats globals que han d'articular l'acció de govern. És, per tant, l'àmbit en el qual cal situar l'acció dels partits polítics, els seus programes electorals, els debats parlamentaris i l'orientació general del govern que es podria identificar, finalment, d'una manera més concreta fent referència als pressupostos de l'Estat. Hi queden reflectides negre sobre blanc quines són les prioritats del govern d'un país.

En canvi, les **polítiques públiques** (*policy*) manifesten, com ja s'ha vist, l'acció de govern, per mitjà de l'Administració pública, encaminada a resoldre els diferents problemes que se li encomanen. Siguin quines siguin les prioritats generals, és clar que en els diversos àmbits d'actuació del govern l'Administració es veurà obligada a donar resposta a demandes diverses de part de la societat. Aquestes accions configuren les polítiques públiques que estudiarem al llarg d'aquest curs.

Es podria dir que la política expressa la dimensió democràtica de l'Estat, de discussió d'objectius generals, mentre que les polítiques públiques manifesten el paper de l'Administració com a instrument de l'Estat que ha d'actuar per donar resposta a demandes socials concretes. En un cas, es plantegen objectius, en l'altre, solucions. Les primeres estan dominades per la qüestió "què volem?", les segones per l'interrogant "com ho fem?", "com ha d'actuar el govern?".

---

**politics**: expressió de preferències, reialme dels objectius, dels programes, dimensió democràtica de l'Estat. Què volem?

---

**policy**: expressió de solució a problemes concrets (particulars o generals), té a veure amb l'Administració pública. Com ho fem?

---

## 2. Per què públiques?

Hem parlat del conflicte social inherent en un sentit ampli, però podríem concretar una mica més. Es podria dir que aquest conflicte es dona en el si de tres àmbits diferents o bé en la interacció que es produeix entre aquests en el marc de l'esfera pública. Aquests tres àmbits són els següents:

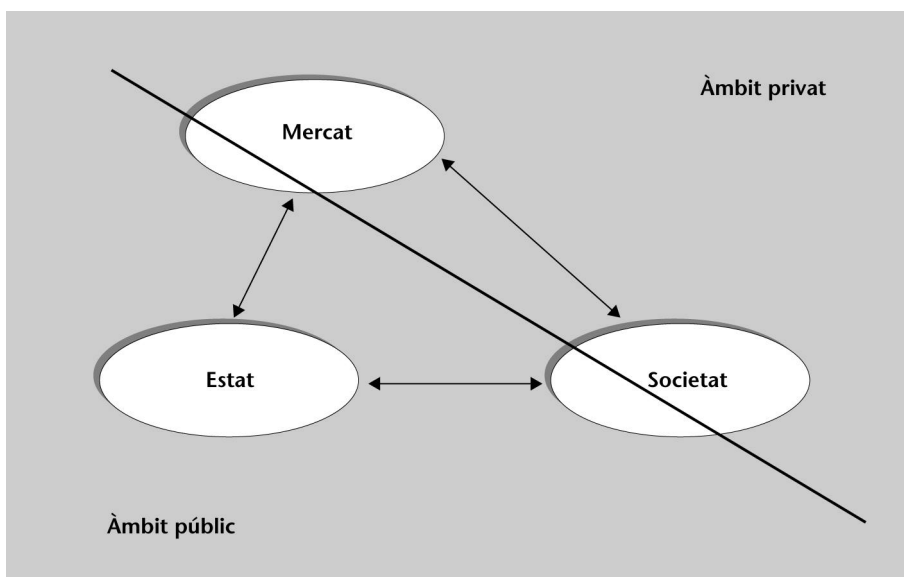
- El mercat,
- L'Estat,
- La societat.

Cadascun d'aquests àmbits es regeix per unes lògiques i valors propis, per un conjunt de regles i institucions diferents que entren en contacte en l'esfera pública d'una manera no sempre fàcil. Així, a més de la diversitat d'interessos que conflueixen en la societat –a la qual ja ens hem referit– cal assenyalar aquestes diferències també com a generadores de tensions i contradiccions.

Les polítiques públiques es poden entendre com la superfície de contacte entre l'Estat, el mercat i la societat.

### Els objectius de les polítiques

Buscar un profit econòmic, actuar de manera igualitària, sense fer distincions, i prestar atenció al que més ho necessita són objectius que, d'entrada, difícilment són assolibles en una mateixa acció. La seva importància relativa com a orientadors d'actuacions varia depenent dels àmbits –mercat, Estat o societat– en què estiguem.



Tal com queda reflectit en el gràfic anterior, tant el mercat com la societat tenen un doble vessant públic i privat. L'Estat, en canvi, per definició duu a terme totes les seves accions en l'esfera pública. De fet, es podria dir a l'inrevés: els límits de l'esfera pública arriben fins allà on es reconeix la capacitat legítima d'intervenció de l'Estat. Tanmateix, aquest espai varia depenent dels països. De què depèn, doncs, on se situa la frontera entre l'esfera pública i la privada? Donar resposta

a aquesta pregunta és un pas important per a comprendre el sentit de les polítiques públiques, el perquè de l'actuació de l'Estat que inevitablement interactua amb el mercat i la societat, i els afecta. Per això, conèixer com es defineix aquesta frontera en cada cas ens pot ajudar a explicar el tipus de polítiques públiques que trobem en un país determinat.

## 2.1. Què vol dir públic?

Abans, però, cal que parem una mica d'atenció al mot **públic**, que utilitzem constantment al llarg d'aquest curs i que, com ja heu pogut apreciar, té un caràcter polisèmic. **Què vol dir públic?**

- En el sentit més ampli del terme, per *esfera pública* entenem simplement l'espai compartit, col·lectiu.
- En un sentit una mica més estricte, el relacionem amb l'Estat i la seva capacitat d'intervenció.
- Finalment, en sentit encara més estricte, entenem per *públic* de titularitat estatal, quan la propietat és de l'Estat.

### Per exemple

La comunicació és, per definició, un àmbit públic (en sentit ampli). Un mitjà de comunicació (una televisió, una xarxa de telefonia) pot ser regulat o intervingut d'alguna manera per l'Estat i tenir així un caràcter públic (en sentit una mica més estricte), tot i que l'Estat no en sigui el propietari. També en pot tenir la propietat i així esdevenir un mitjà de comunicació públic (en sentit més restringit).

D'altra banda, **sovint el terme públic es presenta en oposició a mercat**, especialment en les discussions sobre quin és el millor agent per a donar un determinat servei. Aquesta és la discussió que, finalment, ens interessa més en el marc de l'estudi de les polítiques públiques. En aquests casos, s'acostuma a fer referència a l'àmbit públic amb el terme **sector públic**.

Quan plantegem la qüestió de fins on ha d'arribar l'Estat amb la seva intervenció ens referim a la segona accepció del terme *públic*. En aquest sentit, què hem de considerar que és susceptible de ser intervingut per l'Estat? Per quines raons?

És l'educació un bé privat, que ha de proporcionar el mercat i no l'Estat i els individus han d'aconseguir pel seu compte? Els maltractaments familiars, són un assumpte privat? I la discriminació racista en un bar on hi ha dret d'admissió? Fins a quin punt les drogues són un problema d'àmbit públic?

En altres paraules, on (en quins àmbits) i com (amb quins instruments) s'han de portar a terme les polítiques públiques?

### Institució

En les ciències socials, el terme *institució* té un sentit més precís que en el llenguatge habitual. Una institució és un conjunt de regles o rutines que marquen pautes de comportament. És contraposada al terme *organització*, que fa referència a un conjunt d'individus que presenta en algun sentit una unitat d'acció o decisió. Per a alguns científics socials, tot el que s'esdevé en l'esfera pública es pot explicar atenent exclusivament a aquestes dues variables.

### "L'educació..."

... és massa important per a deixar-la en mans de l'Estat." Aquesta expressió, molt recurrent als Estats Units –i àmpliament compartida des de posicions polítiques diferents–, és un reflex de la concepció que en aquest país es té de l'Estat i del seu àmbit d'intervenció.

## 2.2. Diverses concepcions del ciutadà i del paper de l'Estat

Al món trobem formes diverses d'entendre el respectiu paper que han de tenir els ciutadans i l'Estat en el procés de provisió de serveis que responen a les demandes ciutadanes. Fins a un cert punt, es podria dir que aquestes concepcions tenen un caràcter no del tot explícit pel fet de ser àmpliament compartides i no ser objecte de debat públic. Constitueixen, moltes vegades, part de la cultura política d'un país i són fruit de la seva tradició històrica. Per això, no ens ha de sorprendre que forces de signe polític molt diferent coincideixin, en canvi, a considerar que una determinada qüestió ha de quedar dins o fora de les mans de l'Estat, com en l'exemple sobre la visió que es té als Estats Units del paper de l'Estat en l'educació.

### Exemple

Igualment, a Espanya, el fet que fins molt recentment no s'hagi plantejat la conveniència que l'Estat es faci càrrec de l'educació infantil abans dels tres anys pot respondre a una certa visió compartida per forces polítiques diverses que l'educació dels més petits és un problema familiar que s'ha de resoldre en el si de les famílies: és a dir, ha de quedar fora de l'àmbit d'actuació públic. Cal un canvi de visió per a adonar-se que els arguments que s'esgrimeixen en favor de la intervenció de l'Estat en l'educació general dels infants també són aplicables als menors de tres anys, malgrat que no hagi estat així fins ara.

Així, doncs, l'àmbit d'actuació de l'Estat i el tipus d'institució (pública o privada) que es farà càrrec de la provisió d'un determinat servei depèn de la concepció que es tingui del paper que pot tenir la ciutadania, de quin hauria de ser el paper de l'Estat i de les interrelacions entre tots dos.

Intentant fer una taxonomia tan simple com sigui possible dels tipus de concepció del ciutadà que trobem en el panorama de les democràcies occidentals, podem distingir quatre concepcions bàsiques: la que equipara el paper del ciutadà amb el del súbdit, la que identifica el paper d'aquest amb el d'un accionista, la que el veu més aviat com un consumidor i, finalment, la que podem dir que el posiciona veritablement com un ciutadà. Vegem què signifiquen aquestes metàfores:

1) El **ciutadà súbdit** prén la postura més passiva possible, acata sense queixes les actuacions de l'Estat. Podríem dir que per la seva naturalesa es tracta d'una visió poc comuna en les democràcies.

2) Al **ciutadà accionista** se li reconeix la capacitat de crítica, com la de qual-sevol accionista que pot vendre les seves accions, però no pot intervenir en la gestió directa de l'empresa. Aquesta concepció del ciutadà s'acostuma a tenir quan es defensa que la millor o l'única manera de garantir els drets dels ciutadans en relació amb els serveis públics consisteix a facilitar una oferta privada que concorri paral·lelament la de l'Estat, de manera que el ciutadà puguitriar a quina s'acull i exerceixi d'aquesta manera velada el seu dret a la crítica. Certament, aquests plantejaments deixen en un segon pla les diferències en les rendes dels ciutadans.

### Lectura recomanada

Sobre adaptació lliure vegeu: Q. Brugué i altres (1994, setembre-desembre). "La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?". A: *Gestión y análisis de Políticas Públicas* (núm. 1). Madrid. [Adaptació lliure].

3) La idea del **ciudadà consumidor** significa un pas més cap al reconeixement ple del paper actiu del ciutadà. En aquest cas, es tracta d'un ciutadà a qui no solament es reconeix la capacitat de reclamació, sinó també d'opinió en tant que client d'un servei. Ara bé, només s'entén que opini en allò que l'afecta directament. Com a consumidor, s'entén que pugui protestar i opinar sobre el servei rebut, però no que vulgui participar en la configuració de serveis que no van adreçats a ell directament. Per a fer aquesta tasca, ja hi ha els polítics.

4) Finalment, la concepció més activa del paper del ciutadà que podríem anomenar –tot recalcant-lo amb una reiteració– del **ciudadà ciutadà** li reconeix la seva total capacitat per a intervenir, per mitjà de la participació activa o de la crítica, en la formació d'un servei prestat per l'Estat. En aquest cas, no es tracta només de garantir així els seus drets individuals com a consumidor d'aquest servei, sinó també de reconèixer els seus drets col·lectius com a partícip d'una comunitat. Considerar-lo ciutadà d'aquesta comunitat vol dir –podríem dir que “equival a” –reconèixer el seu dret a participar en tots els assumptes que afecten aquesta comunitat, malgrat que no l'afectin directament. En altres paraules, i per posar un exemple, no cal que algú sigui un usuari dels serveis socials per a reclamar el seu dret a opinar i participar en el disseny d'aquests.

En estreta relació amb aquestes diverses visions del paper del ciutadà, ens trobem també amb diferents concepcions del paper de l'Estat pel que fa a la seva manera d'intervenir en l'esfera pública. Així, seguint amb l'ús de les metàfores, podríem distingir entre tres concepcions diferents:

1) L'**Estat autoritat** entén el paper de l'Estat com a absolutament predominant en l'esfera pública i la relació que aquest estableix amb els ciutadans és bàsicament unidireccional. És fàcil de relacionar aquesta concepció amb la del ciutadà súbdit.

2) L'**Estat supermercat** veu l'Estat sobretot com el principal responsable de la provisió d'uns serveis que pot subministrar o no en concurrència amb l'oferta privada. Aquesta visió la podem trobar en associació amb les concepcions del ciutadà com a client o accionista.

3) L'**Estat incentivador** entén que la seva missió principal és garantir que la societat gaudeixi d'uns serveis que no han de ser fruit necessàriament de la iniciativa exclusiva de l'Estat. Aquesta visió, al seu torn, requereix uns ciutadans conscients de les seves responsabilitats col·lectives i plenament actius en l'esfera pública.

Podríem dir que la posició de la frontera entre l'esfera pública –entesa com l'àmbit d'intervenció de l'Estat– i la privada, i que tan important resulta per a explicar el tipus de polítiques públiques d'un país, s'explica, en una part important, per la combinació d'aquestes diverses concepcions del paper de l'Estat i dels ciutadans. Així mateix, depenent de quin àmbit resulta predominant

#### Per a distingir partits polítics...

... no sempre resulta prou revelador l'eix bipolar esquerra-dreta. Alternativament, es podria proposar de classificar-los en un eix tripolar segons si el seu model de l'esfera pública és més aviat estadocèntric, mercadocèntric o sociocèntric. Podria ser que posicions de partits, en principi, encavalcades així es distingissin més clarament.

en la provisió dels serveis bàsics que demana una societat –l'Estat, el mercat, o la societat mateixa– podem parlar de models diferents de configuració de l'esfera pública:

- **estadocèntrics**
- **mercadocèntrics**
- **sociocèntrics**

A més de la concepció global que es tingui sobre el respectiu paper a interpretar pels ciutadans i l'Estat, hi ha raons de gènere divers per a justificar l'actuació de l'Estat en un àmbit determinat. Ara bé, no hem de confondre el paper d'aquestes raons que sorgeixen en el marc de reflexions teòriques normatives i les veritables causes que expliquen una determinada formació de l'esfera pública. Possiblement calgui buscar-les més aviat en les evolucions institucionals diverses que han experimentat els diferents països i que han format les seves tradicions polítiques. De totes maneres, aquestes raons també poden tenir un caràcter causal si són assumides pels poders públics i aquests obren en conseqüència. Sigui com sigui, resulta important que les veiem amb vista a continuar amb la nostra reflexió sobre el perquè de les polítiques públiques.

Abans, però, ens cal examinar els trets distintius generals dels sectors públic i privat que queden en el rerefons d'aquestes argumentacions sobre la conveniència o no de la intervenció de l'Estat en un àmbit determinat.

En aquest sentit, cal remarcar que per a valorar aquesta intervenció és tan important l'objectiu que es vol aconseguir com de quina manera s'aconseguirà. Els sectors públic i privat, com veurem a continuació, es poden distingir en la seva manera d'aconseguir les coses, en els seus respectius mecanismes d'actuació i en les constriccions a les quals han de fer front per adreçar-se a un objectiu.

### **2.3. Característiques del sector públic**

Per començar, es poden apuntar unes característiques molt generals amb les quals tradicionalment s'han diferenciat el sector públic i el privat:

<b>Sector públic</b>	igualtat	autoritat	vinculant	col·lectivitat
<b>Sector privat</b>	llibertat	competència	elecció	individu

Efectivament, el sector públic sempre s'ha caracteritzat pel predomini del tracte igualitari, exercit des de posicions d'autoritat que han subratllat l'aspecte vinculant de les decisions preses i que afecten el conjunt del col·lectiu implicat. En canvi, és més característic del sector privat actuar sota

críteris de llibertat que emfasitzen la competència i la capacitat d'elecció de l'individu. De totes maneres, aquestes característiques només es poden prendre en un sentit molt general, com una primera aproximació a les diferències entre el sector públic i el privat. D'una manera una mica més precisa es poden citar els següents trets distintius del sector públic, que el diferencien del privat:

- 1) Els organismes públics no escullen el seu àmbit d'actuació, sinó que els és donat estatutàriament, mentre que el sector privat se situa on veu possibilitats de benefici.
- 2) Les institucions governamentals tenen alguns privilegis i possibilitats coercitives que no són usals en el sector privat.
- 3) L'entorn de la gestió pública és molt més complex que el de qualsevol organització privada per important i voluminosa que sigui, cosa que incrementa la necessitat de negociació i transacció.
- 4) Els organismes governamentals són molt més vulnerables a les pressions de caràcter polític, que atès el seu caràcter electoral són a curt termini, cosa que dificulta l'adopció d'estratègies o planificació a mitjà o llarg termini.
- 5) La determinació d'objectius és molt més confusa, ambigua i plural en el sector públic.
- 6) Hi ha poques pressions estructurals internes en el sector públic que condueixin a una eficiència més gran de la gestió. Aquestes pressions són bàsicament externes (polítiques, fiscals, etc.).
- 7) És difícil mesurar o avaluar el rendiment de les organitzacions públiques, atès la no-existència de "números vermells", de compte de resultats objectivable. No resulta fàcil saber si s'ha aconseguit el que es pretenia.
- 8) El tipus de resultats a aconseguir (salut, medi ambient, etc.) dificulta la segmentació dels destinataris de l'activitat pública, i això implica problemes en l'ús de molts instruments de mercat.
- 9) El grau de visibilitat i control del sector públic és molt més alt, i està sotmès a una pressió de transparència més gran.
- 10) Les diverses administracions públiques estan obligades, a diferència del sector privat, a actuar amb respecte als principis d'equitat, amb criteris temporalment constants i amb la constant presència del control jurisdiccional sobre les seves actuacions, cosa que condueix a una centralització i burocratització més grans.



11) La gestió dels recursos humans està molt més condicionada en el sector públic, tant en la selecció, com en l'exclusió o promoció del personal, i és molt difícil premiar l'excel·lència de la tasca de quadres i gestors.

12) També en la gestió dels recursos financers és molt menys flexible, atès les formalitats pressupostàries i l'existència de controls de legalitat de la despesa.

13) La inexistència de la sensació de risc, el predomini del que és perenne o estructural sobre allò que és conjuntural.

## **2.4. Raons per a la intervenció de l'Estat**

Un ràpid cop d'ull a les característiques assenyalades com a pròpies del sector públic ens podrien fer pensar que, ben mirat, el sector privat presenta força avantatges. Això ens podria dur a afirmar que potser caldria limitar l'àmbit d'actuació de l'Estat i, així, les seves polítiques públiques. És cert que l'Estat ha de fer front a una sèrie de constriccions que juguen en contra seu pel que fa a la comparació entre el sector públic i el sector privat en les seves respectives maneres de fer. Tot i que l'evolució dels recursos humans i de les tècniques financeres, i també la descentralització moderen aquestes diferències. Però allà on la diferència pot ser màxima és en relació amb els objectius, amb allò que pot aconseguir l'Estat i que resulta més difícil que ens ho proporcioni el sector privat. És aquí on possiblement trobem els màxims avantatges de la intervenció pública.


Així, entorn d'aquesta qüestió, giren els principals arguments en favor de la intervenció estatal, que es poden dividir en dos grans grups.


1) Les que podríem anomenar **raons ideològiques** i que connecten amb unes determinades visions de la societat (normalment defensades des de models estadocèntrics o sociocèntrics de l'esfera pública).

2) Les que en podríem dir **raons tècniques**, que fan referència a les fallides de mercat i que són les que fonamentalment s'utilitzen per a justificar la intervenció de l'Estat des de concepcions mercadocèntriques.

### **2.4.1. Les raons de caire ideològic**

Per què hauria d'intervenir l'Estat mitjançant polítiques públiques en l'esfera pública? Una resposta contundent és que no ens agraden els resultats que ens proporciona el mercat. Ara bé, això es pot deure a diferents causes. Poden ser diverses les coses que no ens agraden. D'aquesta manera, podem distingir diversos tipus d'arguments en favor de la intervenció de l'Estat depenent de quin aspecte es ressalta més en la crítica al mercat.

1) Un primer bloc d'arguments se centra a destacar la **manca d'equitat i justícia social** que genera el mercat sense cap intervenció externa. Aquests criteris o principis són del tot aliens a la lògica del mercat i, per tant, no podem esperar que els seus resultats s'hi ajustin. Cal, doncs, compensar-ho per mitjà d'intervencions de signe divers que assegurin una certa redistribució d'acord amb els principis assenyalats. És a dir, calen polítiques públiques. Aquest tipus d'arguments, que aquí només anunciem d'una manera molt general, acostumen a trobar-se sobretot en visions estadocèntriques de l'esfera pública. 

2) Un segon bloc d'arguments destaca que **la lògica que mou el mercat i els seus resultats s'oposen a una reproducció eficaç de la societat**. Aquests arguments parteixen de la distinció bàsica entre producció i reproducció. El mercat pot resultar una eina molt eficaç per a assegurar bons resultats en l'àmbit de la generació de béns –producció–, però té menys eficàcia pel que fa a la reproducció dels recursos humans necessaris per a la continuïtat d'aquesta producció. Àmbits com l'educació, la sanitat o els serveis socials són estrictament necessaris perquè el mercat continuï funcionant correctament i, tanmateix, el mercat no acostuma a atendre'ls adequadament. Per això, les necessitats que genera la reproducció són aquelles que, no per casualitat, queden cobertes més clarament en les polítiques públiques dels estats de benestar. Aquest tipus d'arguments els trobem més sovint en concepcions sociocèntriques de l'esfera pública. 

Ambdós tipus d'argumentacions discuteixen sobretot la incapacitat del mercat d'aconseguir certs resultats aliens a la seva lògica i que podem relacionar amb una determinada visió de com hauria de funcionar la societat. Per això en remarquem el caire ideològic, en contraposició amb les raons que veurem a continuació, que tenen més a veure amb incapacitats tècniques del mercat per a aconseguir allò que se li pressuposa.

#### 2.4.2. Les raons tècniques: les fallides de mercat

Des de concepcions mercadocèntriques, quan es vol argumentar en favor de la intervenció de l'Estat es fa bàsicament apel·lant a una sèrie de raons tècniques que destaquen la impossibilitat que el mercat aconsegueixi resultats eficients en determinades situacions. És el que s'ha anomenat **fallides de mercat**.

Què entenem per *fallides de mercat*? Aquelles situacions en què per mitjà del mercat no s'aconsegueix un resultat (Pareto) eficient. L'Estat, per tant, ha d'intervenir per assegurar aquesta eficiència que no proporciona el mercat. Fixem-nos que aquests raonaments impliquen una visió positiva del mercat sobre el qual només cal intervenir per a assegurar-ne el correcte funcionament en con-

#### L'eficiència,...

... en el sentit de Pareto, s'aconsegueix quan és impossible reassignar els recursos per a millorar el benestar d'una persona sense empitjorar el d'alguna altra. Pel que fa a la producció, és eficient quan es produeix amb el cost més baix possible. En les situacions de fallida de mercat, aquest no és clarament el cas.

dicions de competència perfecta. Les fallides de mercat són de tipus divers i en podem destacar quatre tipus:

### 1) Béns públics

**Començarem per definir què és un bé privat. Un bé privat és aquell que es caracteritza per la rivalitat en el consum i la possibilitat d'exclusió.** Per **rivalitat en el consum** s'entén que el que consumeix una persona no pot ser consumit per ningú més. Per **possibilitat d'exclusió**, que algú pot exercir el control exclusiu –tenir la propietat plena– d'aquest bé. La majoria dels béns que s'intercanvien en el mercat responen a aquestes característiques.

#### Per exemple

Una poma: allò que jo em menjo d'una poma no pot ser menjat per ningú més (rivalitat en el consum) i és perfectament possible fer que ningú altre tingui accés a aquesta poma, que sigui de la meua propietat exclusiva.

Però no tots els béns comparteixen aquestes característiques. Quan això no és així, es plantegen problemes perquè per mitjà del mercat es pugui fer una producció o assignació eficients d'aquest bé. En l'extrem oposat als béns privats trobem els anomenats **béns públics**, aquells que presenten **oferta conjunta** (o no-rivalitat en el consum) i **impossibilitat d'exclusió**. Encara que són menys nombrosos que els béns privats, acostumen a tenir una gran importància social.

#### Per exemple

En el cas de la defensa d'un estat, o de la netedat de l'aire, etc. Es tracta de béns imprescindibles que quan s'analitzen se'ns presenten amb unes característiques completament contraposades a les dels béns privats. El fet que un individu gaudeixi de la seguretat que comporta l'aparell de defensa d'un estat no redueix en absolut la possibilitat que una altra persona pugui gaudir d'aquesta mateixa seguretat. Al contrari, possiblement un bon sistema de defensa implica que tots dos ciutadans gaudeixen d'un mateix nivell de seguretat (que no hi ha "forats"). D'altra banda, donat un sistema de seguretat nacional ningú no en pot ser exclòs mentre s'estigui dins els seus límits, com tampoc no pot ser exclòs ningú de respirar aire net quan s'ha aconseguit fer desaparèixer la contaminació. Es tracta, per tant, de béns públics. Aquests béns plantegen problemes en la seva provisió. És difícil que es donin per iniciativa privada, ja que ningú no pagaria per ells si la seva compra fos voluntària. Per què pagar quan, si paguen els altres, un, inevitablement, també se'n beneficia? Per això, cal una autoritat que se n'encarregui de la producció i obligui a pagar-ne el consum, que és el que pot fer l'Estat per mitjà dels impostos.

### Racionalitat individual i béns públics

L'existència de béns públics és a l'origen d'un nombre important de situacions en què la racionalitat individual i la col·lectiva poden divergir i que, com ja havíem vist, reclamen la intervenció de l'Estat.

No tots els béns que no són privats són estrictament públics. Entre els béns públics i els béns privats trobem encara altres tipus de béns que es distingeixen dels béns privats per o bé la seva impossibilitat d'exclusió, o bé la seva rivalitat en el consum. En aquests casos, tot i ser menys evident, el mercat tampoc acaba de funcionar del tot eficientment i la intervenció pública també pot ser

d'ajuda. Si bé la denominació no és tan unànimament compartida com en el cas dels béns públics, podem parlar de:

- **Béns públics de mercat:** oferta conjunta i possibilitat d'exclusió. A vegades l'oferta conjunta es manté fins a un cert nivell a partir del qual també es perd, per això diem que són béns congestionables. Un exemple seria una autovia per la qual pot circular molta gent i que es pot convertir en una autopista si s'aplica un preu de pas o un canal de televisió de pagament. En aquest cas, la intervenció s'hauria de produir per a corregir la tendència d'aquests béns o bé a ser infrautilitzats o bé a presentar una oferta inferior a l'òptima.
- **Béns comuns (o comunals):** en aquest cas es manté la impossibilitat d'exclusió malgrat la rivalitat en el consum. Un exemple d'aquests béns podria ser un bosc o unes pastures comunals, un banc de pesca, o un aquífer o jaciment petroler. Tothom en pot consumir, però el que consumeix un no ho pot consumir l'altre. En aquests casos es tendeix cap a una sobreexplotació del bé o una inversió insuficient per la seva provisió i, de nou, es fa evident una divergència entre la racionalitat individual, que explica els nivells de consum observats fruit dels càlculs unilaterals dels consumidors, i la racionalitat col·lectiva, que els situaria a un nivell inferior pel bé d'aquests mateixos consumidors. Aquest fet reclama, un cop més, la intervenció de l'Estat.

A continuació presentem un quadre resum dels tipus de béns formats per dues variables: consum i propietat. Fixeu-vos que la rivalitat en el consum és una característica de la naturalesa del bé, mentre que la possibilitat d'exclusió tot i tenir relació amb aquesta depèn també de les regulacions legals. Entre parèntesis hi ha el tipus d'intervenció pública més habitual per a superar la fallida de mercat que impliquen.

		Consum	
		Rivaltat	No rivaltat
P r o p i e t a t	Possibilitat d'exclusió	Béns privats	Béns públics "de mercat"  *(Regulació)
	Impossibilitat d'exclusió	Béns comuns  *(Regulació)	Béns públics purs  *(Provisió)

\* Solucions que poden aportar les administracions públiques

## 2) Externalitats

Per **externalitat** entenem l'impacte positiu o negatiu que la producció d'un bé té sobre els que no en són consumidors i no han pagat per ell. Es tracta d'un subproducte d'aquesta activitat econòmica que inevitablement està associada a aquesta però que no en constitueix l'objectiu.

### Exemples

Exemples d'externalitats negatives són els fums d'una fàbrica i tota mena de contaminació associada a un procés productiu que afecta uns ciutadans que no consumeixen aquest bé i que probablement no incorpora en el seu preu els costos del perjudici que els genera, del qual el consumidor totalment aliè. Pel que fa a les externalitats positives, podem citar com a exemple l'impacte social que pot tenir una bona educació dels infants i joves que no solament repercuteix directament en les seves persones, sinó en el conjunt de la societat. El mateix es podria dir d'un procés de vacunació, etc.

En aquests casos, els preus dels béns no incorporen ni tots els costos –en el cas d'externalitats negatives– ni tots els beneficis –en el cas d'externalitats positives– i la provisió d'aquests pot no ser òptima, per la qual cosa torna a ser necessària la intervenció pública. Quan es tracta d'externalitats negatives, per mitjà de la regulació; en el cas de les positives, mitjançant la promoció.

## 3) Monopolis naturals

Es tracta d'activitats econòmiques amb costos fixos alts i costos mitjans decreixents que tendeixen, per tant, a acabar essent dominades per un únic productor. Aquest, així, aconsegueix un gran poder i pot fixar uns preus per sobre dels quals hi hauria en una situació de competència. En aquests casos, també s'imposa la intervenció estatal, i més encara tenint en compte que, en molts casos, els monopolis es donen en activitats estratègiques per a un país, com els transports, la generació d'energia, els sistemes de comunicació, etc.

## 4) Asimetries en la informació

Hi ha activitats que, per la seva naturalesa, impliquen que o bé els consumidors o bé els venedors tenen un grau d'informació sobre la transacció molt més alt que l'altra part.

### Per exemple

Quan es ven un cotxe de segona mà, el venedor sempre disposa de més informació sobre el seu estat que el comprador. En canvi, en subscriure una assegurança el comprador disposa de molta més informació sobre l'estat del bé a assegurar que no pas el venedor.

En les situacions de forta asimetria en la informació s'acostumen a donar preus més alts i possiblement un consum inferior al que es produiria en condicions de simetria. L'Estat pot actuar, doncs, buscant de reduir la asimetria (fent d'informador o de garant) o intervenint sobre els preus.

### 3. Què pot fer l'Estat?

Ja han estat citades diverses maneres d'intervenir que té l'Estat per a evitar les fallides de mercat. D'una manera més sistemàtica, podríem dir que per a fer polítiques públiques, l'Estat té diversos instruments d'intervenció, que es poden agrupar en quatre grans grups:

- 1) **Regulació (o desregulació):** l'Estat obliga al compliment d'una normativa en la producció d'un bé o provisió d'un servei, o les possibilita establint-ne la legalitat.
- 2) **Prestació:** altres vegades, l'Estat s'encarrega directament de la producció d'un bé o de la provisió d'un servei.
- 3) **Promoció:** l'Estat facilita per diversos mitjans que sigui el mercat el qui s'encarregui de donar aquest bé o servei mitjançant subvencions, exempcions fiscals, etc.
- 4) **Redistribució:** l'Estat compensa les desigualtats en els recursos mitjançant subsidis o transferències als sectors o col·lectius menys afavorits de la societat o que presenten uns problemes focalitzats.

#### No és el mateix...

... un subsidi que una subvenció. El beneficiari d'una subvenció ho és depenent d'una determinada activitat econòmica que haurà de fer amb aquest ajut de l'Estat. En canvi, el subsidi no té aquest caràcter finalista.

## 4. La competència no és exclusiva del mercat

En parlar de les fallides de mercat com a justificació per a la intervenció de l'Estat, es pot extreure la conclusió precipitada que la competència és exclusiva del mercat i que l'Estat s'ha de limitar a compensar els dèficits d'aquesta que es puguin produir i que en la resta de situacions es dona per descomptada.

La idea que la competència perfecta és la millor manera d'aconseguir una assignació de recursos eficient es pot considerar com una de les poques lleis de les ciències socials. Efectivament, la competència perfecta implica el que anomenem **disciplina de mercat**, que obliga els agents econòmics a establir uns preus d'equilibri que resulten en una assignació (Pareto) eficient.

Ara bé, sense entrar a discutir si veritablement el mercat garanteix en qualsevol situació –a excepció de les descrites– la competència, sí que voldríem, en canvi, recalcar que la competència no ha de ser necessàriament exclusiva del mercat, sinó que també es pot donar en el sector públic, encara que per vies diferents.

La força positiva que representa la disciplina de mercat també es pot donar en el sector públic, cosa que repercuteix en l'elaboració de les polítiques públiques. La titularitat pública d'un servei no ha d'equivaler necessàriament a la renúncia de la recerca de la competència, si bé aquesta s'haurà de fer per mecanismes diferents dels que actuen en el mercat. A tall d'exemple, es poden citar les experiències següents:

- **Competència per recursos públics:** per exemple, les escoles públiques d'una ciutat reben recursos segons el nombre d'alumnes que sol·liciten cursar estudis en aquestes. Les escoles tenen autonomia per a generar els seus propis programes i són públiques les avaluacions que en fan els alumnes, i també els resultats aconseguits per aquests en les proves d'accés a la universitat.
- **Ofertes concurrents:** els organismes públics estan obligats a competir amb empreses privades que presenten les seves ofertes quan es produeixen concessions de serveis com, per exemple, línies d'autobusos, gestió de centres cívics, etc.

En tots dos casos s'entén que la competència té com a principal protagonista el client o usuari del servei. Tanmateix, en el sector públic es pot produir també un tipus de competència propi i exclusiu d'aquest: el que es dona entre polítics o bu-

### Diferències entre eficiència, eficàcia i equitat

Un servei pot resultar eficient –en la relació entre els seus costos i beneficis– però no aconseguir objectius importants que se li assignen.

De la mateixa manera, es pot aconseguir l'eficiència en un servei sense que això signifiqui que s'està afectant la distribució desigual de recursos en la població?

ròcrates per a aconseguir el màxim finançament per als seus respectius departaments o administracions. En la mesura que la satisfacció dels ciutadans es pugui reflectir en l'assignació de recursos públics entre les administracions trobarem una forma més d'incentivar la competència també fora del mercat.

Cal no oblidar, però, que la disciplina de mercat i la competència només garanteixen eficiència en les assignacions però no l'equitat ni l'eficàcia.

#### **Prioritats**

A vegades l'obsessió per l'eficiència fa oblidar que no serveix de res guanyar en eficiència si es perd en eficàcia.

És legítim preguntar-se si substituir la policia per empreses privades de seguretat amb les quals es pot guanyar en eficiència no perjudica l'eficàcia.

Més barat no vol dir millor.  
Més eficient no vol dir més eficaç.



## 5. Àmbits de les polítiques públiques

Per acabar aquest mòdul, incorporem una llista dels àmbits en què es duen a terme polítiques públiques per comprovar la seva gran diversitat.

- Polítiques macroeconòmiques
- Polítiques de benestar
- Polítiques laborals
- Polítiques lingüístiques
- Polítiques de medi ambient
- Polítiques de telecomunicacions
- Polítiques d'immigració
- Polítiques d'igualtat de gènere
- Polítiques agrícoles
- Polítiques culturals
- Polítiques sanitàries
- Polítiques educatives
- Polítiques de defensa
- Polítiques industrials
- Polítiques d'habitatge
- Polítiques de joventut
- Polítiques energètiques
- Polítiques de seguretat

Recuperant el que es deia al principi del mòdul, en observar aquesta llista podem distingir amb claredat dues grans categories de polítiques: les polítiques socioeconòmiques i les polítiques culturals. Aquestes dues categories responen a dos eixos fonamentals de conflicte social inherent que els poders públics, de manera més o menys directa, busquen gestionar per mitjà de les polítiques públiques: un conflicte socioeconòmic i un conflicte cultural.

## Resum

Aquest mòdul introdueix diferents raonaments que duen a explicar i a justificar teòricament l'existència de polítiques públiques. Aquests raonaments estan estretament lligats a la justificació de la intervenció estatal. Per mitjà del mòdul s'exploren els diferents aspectes vinculats a la necessitat d'intervenció per part de les autoritats públiques: els arguments (la necessitat de regular els conflictes, l'existència de problemes que no es poden resoldre en el mercat o en l'àmbit de la societat civil, les externalitats), els conceptes (què s'entén per *públic?*, quines són les característiques dels serveis i dels béns públics?), i la relació que es pugui establir entre públic i privat en la provisió de serveis als ciutadans.

## Exercicis d'avaluació

1. Relacioneu el conflicte social i els problemes col·lectius amb la necessitat de polítiques públiques.
2. Quina diferència hi ha entre els termes *policy*, *politics* i *polity*?
3. A partir de quins criteris podem explicar l'adjectiu *públic*?
4. Quins tipus de ciutadà podem distingir? Com es poden relacionar amb els diferents tipus d'estat?
5. Com definiríeu el ciutadà consumidor? Se us acudeix algun exemple d'un servei públic del vostre municipi o de qualsevol altra administració, que tractin el ciutadà com a consumidor? Per què?
6. Quines diferències podríeu apuntar entre el sector públic i el sector privat?
7. Intervenció de l'Estat... per què?
8. Què es una externalitat?
9. Per què podem dir que la competència no és exclusiva de l'Estat? Poseu exemples.

## Bibliografia

- Ballart, X.; Ramió, C.** (2000). "La actuación de la administración: las políticas públicas". A: X. Ballart; C. Ramió. *Ciencia de la Administración* (pàg. 481-525). València: Tirant lo Blanch
- Brugué, Q.** i altres (1994, setembre-desembre). "La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?". *Gestión y análisis de Políticas Públicas* (núm. 1). Madrid.
- Mény, Y.; Thoenig, J.C.** (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel (Ciencia Política).
- Parsons, W.** (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Lyme: Edward Elgar Publishing Inc.
- Weimer, D.L.; Vining, A.R.** (1992). *Policy analysis, concepts and practice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

