

Estat i mercat: el paper de la política davant la crisi econòmica

Antoni Castells

Conseller d'Economia i Finances

Maig 2009

La crisi econòmica ens obliga a replantejar-nos moltes coses. Una de les lliçons que sens dubte haurem d'extreure'n és sobre el paper que correspon a l'Estat (entès com l'espai de la política), als poders públics, dins del conjunt de l'economia. Voldria fer algunes reflexions sobre aquesta qüestió, que giraran entorn de quatre idees fonamentals.

La primera és que el paper de l'Estat en l'economia, en una economia capitalista, és essencial i no tan sols per raons conjunturals, sinó per raons de fons, de caràcter estructural.

La segona és que seria molt negatiu passar d'una etapa en què semblava que el lema dominant era «l'Estat és el problema» a una nova etapa en la qual el lema sigui «l'Estat és l'única solució».

La tercera és que avui l'actuació dels poders públics s'ha de plantejar a un nivell territorial superior. Per a ser eficaç, l'àmbit d'actuació de la política (és a dir, de l'Estat) s'ha de situar al mateix nivell que l'àmbit d'actuació del mercat. Mercats globals, necessiten respostes polítiques (i instruments) globals. I, per descomptat, a escala europea, on els mercats estan fortament integrats, cal un poder polític europeu molt més gran i més potent.

I la quarta idea és que no n'hi ha prou amb els arguments econòmics perquè funcioni un cert equilibri entre l'Estat i el mercat. A més calen dues coses fonamentals. Una ètica bàsica, uns valors socialment compartits, sobre els quals s'ha d'inspirar el funcionament del mercat

i de l'economia, i un cert pacte social, un cert contracte social, sobre els objectius de la societat i les regles del joc del funcionament social.

Sens dubte, la crisi està portant a la recuperació del paper de l'Estat, dels poders públics, en l'economia. Avui ningú no discuteix la necessitat d'un decidit activisme governamental. Fa falta l'Estat per a impulsar mesures fiscals d'inspiració keynesiana que ajudin a reactivar l'economia; per a rescatar el sistema financer i fer que torni a circular el flux del crèdit; per a salvar determinats sectors econòmics que són especialment colpejats per la crisi, com el de l'automoció; i fa falta l'Estat, naturalment, per a evitar que la crisi porti a situacions de fractura i marginació socials que considerem inacceptables.

En aquests moments hi ha a gairebé tot el món una coincidència generalitzada: els poders públics han d'actuar. Potser en alguns moments de la història recent, algú ha tingut la pretensió de pensar que el millor que podia fer el sector públic era no fer gaire nosa, i deixar que els mercats, com menys regulats millor, hi diguessin la seva. Avui ha quedat en evidència fins a quin punt aquesta idea ha tingut conseqüències negatives i està totalment superada per la realitat. Però la recuperació del paper de l'Estat no té només un caràcter conjuntural. Entrem, probablement, en un canvi de cicle, en una nova etapa, en què les coordenades del terreny de joc canviaran a favor del paper del sector públic i de l'Estat.

En la llarga etapa neoconservadora que es va iniciar a primers dels anys vuitanta (de la qual Reagan-Thatcher són els dos símbols més representatius), la veritat «subjacent» va ser contrària al paper de l'Estat. El *government* era el problema, va proclamar Reagan. Això no ha volgut dir que l'Estat hagi desaparegut de l'economia (només cal veure el pes del sector públic en totes les economies occidentals), ni que en molts moments no hagin governat els partits progressistes i socialdemòcrates. Però ho feien en un terreny de joc en què les coordenades les havia fixat la dreta.

Aquesta etapa va succeir, de fet, a la també llarga etapa d'esplendor de l'Estat del benestar, el keynesianisme i la socialdemocràcia que va començar els anys quaranta i es va allargar fins a mitja dècada dels setanta (els denominats anys d'or). Ara hi ha la possibilitat que s'obri una nova etapa en què de nou es valori i es reafirmi el paper de l'Estat i del sector



Per a ser eficaç, l'àmbit d'actuació de la política (és a dir, de l'Estat) s'ha de situar al mateix nivell que l'àmbit d'actuació del mercat. Mercats globals, necessiten respostes polítiques (i instruments) globals. I, per descomptat, a escala europea, on els mercats estan fortament integrats, cal un poder polític europeu molt més gran i més potent.

públic en l'economia. Això dependrà de manera crítica de l'encert que tinguin els governs per a solucionar els problemes que tenim al davant.

Perquè els canvis d'etapa es produeixen sempre per dues raons: perquè l'antic model tendeix a esgotar-se (i és aquest esgotament el que permet el sorgiment d'un nou paradigma), i perquè el nou és capaç de connectar, a partir d'aquests nous paradigmes, amb els problemes de la societat i donar-hi resposta. L'esgotament del vell model no suposa, per descomptat, la negació de tots els seus valors, ni l'ensorrament de tot l'edifici sobre el qual s'assentava. L'Estat del benestar, per exemple, no va deixar d'existir, ni de bon tros. I molts dels valors en què es basava van continuar tenint, i tenen, plena validesa. Però el model que havia servit a mitjan anys quaranta ja no era el mateix que feia falta a finals dels setanta.

Algú podria pretendre que l'era daurada de l'Estat del benestar es va acabar només per l'acció incansable dels seus enemics. És clar que l'evolució de les societats és, en part, fruit del conflicte d'interessos. Però si l'època daurada de l'Estat del benestar es va acabar i si aquest model es va anar desgastant fou, també, perquè a la llarga no va ser capaç de donar resposta als nous problemes que anaven sorgint, i perquè les llavors de deteriorament que portava en el seu si van acabar sent molt fortes. En definitiva, la crisi de l'Estat del benestar expressa d'una manera tangible la paradoxa de tota política reformista. Les reformes només són possibles amb el suport d'uns sectors socials, que esdevenen resistents a qualsevol reforma posterior que pensin que pot posar en perill els seus avantatges.

És a dir, les reformes acaben generant actituds conservadores, i només si existeix un impuls reformista molt compromès i convençut per part de les forces polítiques, i una gran capacitat per a connectar permanentment amb els sectors que millor expressen la voluntat de canvi social, és possible evitar l'anquilosament i l'empobriment gradual, però inexorable, de les polítiques de transformació social.

Per això, quan mirem endarrere per contemplar 'els vells bons temps' dels anys d'or de l'Estat del benestar, és necessari no solament no fer-ho amb nostàlgia, sinó aprenent les lliçons del passat. Aquella era es va acabar perquè havia perdut l'impuls reformista. I l'era conservadora que la va succeir va 'triumfar', les seves 'veritats' han presidit durant trenta anys el terreny de joc de la política de les nostres societats, perquè va saber connectar amb el que preocupava la gent, va identificar els seus neguits, i en bona mesura va ser capaç, en molts aspectes, de donar resposta als problemes davant dels quals el sistema anterior havia estat incapaç de reaccionar.

Avui dia, amb totes les distàncies que es vulgui, torna a succeir el mateix. L'esgotament del model conservador-neoliberal és evident. L'Estat és necessari. Ara dependrà de l'encert que mostri en la seva actuació a l'hora de resoldre els problemes, que assistim o no a un nou canvi de coordenades que pugui donar pas a una nova etapa progressista.

Com en el passat, l'element clau que marcarà la significació d'aquesta etapa és el paper relatiu del mercat i l'Estat, que és tant com dir fins a quin punt la política ha de posar límits al poder dels diners. La política entesa, naturalment, com l'espai dels poders públics democràtics, l'expressió dels quals és l'Estat. El paper de l'Estat es fonamenta, bàsicament, en dues idees. La primera és que no hi ha mercat sense Estat. La segona és que el mercat no ho pot donar tot. Quan funciona adequadament, el mercat dóna en tot cas una economia eficient. Però hi ha altres objectius socialment essencials (entre altres l'equitat), que no els dóna el mercat.

Vull destacar les dues idees, perquè de vegades hi ha una tendència a justificar-ho tot en termes només d'eficiència econòmica, i fer-ho és erroni i empobridor. En primer lloc, perquè el mercat deixat a si mateix no condueix a un equilibri eficient i competitiu. Ho recordava recent-



La crisi està portant a la recuperació del paper de l'Estat, dels poders públics, en l'economia.

ment un editorial d'un diari tan poc sospitós d'afanys estatalistes com el *Financial Times*: «Hem descobert algunes velles veritats. La gent no sempre és racional; comet errors i es deixa portar per l'eufòria. Especular amb diners prestats és inherentment arriscat —i més arriscat com més complexos i interconnectats són els actius en què s'inverteixen. Quan les regles externes i l'ètica interna són febles, l'autointerès dels actors traspassa els costos i els riscos als altres. En conseqüència, els mercats no sempre s'autocorregeixen. Els mercats desregulats poden reduir, i no millorar, l'eficiència social» (*Financial Times*, 14 d'abril de 2009).

Perquè el cert és, i aquesta hauria de ser una llecció bàsica que s'hauria de desprendre de la crisi, que no hi ha mercat sense regles de joc i institucions que les facin complir. O per dir-ho més emfàticament, no hi ha mercat sense Estat. Sense regulacions que corregeixin les falles de mercat, i sense regles que assegurin el respecte a les condicions de competència, els mercats, deixats a la seva pròpia sort, és a dir a l'acció sense límits i desbocada dels operadors guiats només pel seu interès immediat, no condueix a l'equilibri, sinó que porta a la llei de la jungla, l'imperi del més fort i a les trampes. Per això calen regulacions i regles del joc. I les regulacions i les regles del joc tampoc no valen res si no hi ha institucions que les facin complir.

Però és que, a més, una societat persegueix altres coses a més de l'eficiència econòmica. Persegueix, per exemple, com a objectiu fonamental, un determinat grau d'equitat en l'ordre social resultant i en la distribució de la renda (sense entrar ara en quina és la concepció, més o menys igualitària, que tinguem de l'equitat). I en cas que existís una certa contradicció (un cert *trade-off*) entre eficiència i equitat, la societat podria estar disposada a sacrificar cotes més altes d'eficiència per obtenir cotes raonables d'equitat. I cal subratllar-ho, encara que també puguem pensar que les societats més cohesionades i amb menys desigualtats en la distribució de la renda, acostumen a tenir també economies més competitives i eficients.

Però la tendència a voler situar l'eficiència econòmica com a valor suprem al qual cal supeditar tots els altres no és acceptable. És el que es fa, per exemple, quan es justifica la igualtat o la cohesió en termes d'eficiència. És un error, perquè tendeix a entronitzar només un valor. I perquè no és cert. La societat ha de saber que no es pot tenir tot al mateix temps i sense cost. Ha de saber que les coses tenen un preu i que cal escollir. I és precisament aquesta elecció la que ens fa ser realment lliures. Aquest és, per definició, l'espai de la política entesa com l'expressió lliure dels ciutadans escollint col·lectivament entre opcions alternatives.

El cert és que l'Estat (el *government*) ha deixat de ser el problema per a passar a ser part indispensable de la solució dels problemes. Ara bé, per a ser efectiva, aquesta acció governamental ha de realitzar-se d'una manera coordinada. Si es vol, s'ha de dur a terme globalment, perquè bona part dels problemes que han aparegut són deguts, precisament, al fet que mentre el mercat i l'acció de l'economia s'han globalitzat, l'acció dels poders públics i les polítiques econòmiques no ho han fet.

Aquesta coordinació a escala global és imprescindible, sobretot en els dos camps essencials que caracteritzen l'actual crisi econòmica: en la lluita contra la recessió i en les mesures necessàries per al rescat i normalització del sistema financer mundial. Perquè en una economia tan oberta i integrada com tenim, ningú no vol adoptar mesures d'estímul fiscal que ajudin sobretot els veïns, si no sap que els veïns també n'adoptaran. I l'alternativa a la coordinació i l'acció global és l'atrinxerament de cada Estat dins de les pròpies fronteres, el proteccionisme i l'empobriment, en definitiva, dels veïns. És a dir, fent cadascú el que li convé només a ell, al final el resultat és l'empitjorament de la situació de tots en conjunt i de cada un en particular.

I el mateix, encara més exagerat, succeeix amb les mesures que cal prendre per a tractar de posar fia a la crisi sense precedents del sistema financer, que sens dubte és el fet nou i singular que caracteritza aquesta crisi. I això és així perquè el sistema financer té un component evident d'interès públic. Però, precisament per això, la necessitat de regulacions i regles a escala global, en el cas del sistema financer, és absolutament indispensable. O bé les finances són globals, i aleshores calen regles globals. O bé si no hi ha regles globals, aleshores l'àmbit d'actuació dels



Els mercats, deixats a la seva pròpia sort, és a dir, a l'acció sense límits i desbocada dels operadors guiats només pel seu interès immediat, no condueixen a l'equilibri, sinó que porten a la llei de la jungla, l'imperi del més fort i a les trampes.

operadors i del mercat s'haurà d'encongir i passar a tenir un caràcter estrictament 'nacional' (és a dir, corresponent a cada Estat). El que no poden haver-hi són finances globals amb regulacions 'bàsicament' nacionals. Això és clar que no funciona. L'àmbit d'actuació de l'economia i l'àmbit d'actuació de la política (és a dir, de les institucions que tenen el poder per a dictar normes i fer-les complir) han de coincidir.

Per això, el *Financial Times* podia afirmar en el mateix editorial al qual abans feia referència que «l'actual falta de correspondència (desajustament) entre unes finances globalitzades i una governança nacional és insostenible. O bé la governança esdevé més globalitzada, o bé les finances esdevenen menys globalitzades» (*Financial Times*, 14 d'abril de 2009).

Si aquesta acció conjunta és convenient i necessària a escala internacional, en l'àmbit europeu és, simplement, imprescindible. Aquesta crisi econòmica constitueix per a la Unió Europea un test de primera magnitud, del qual o bé sortirà després d'haver fet un pas endavant qualitativament decisiu en el camí de la integració política, o bé es produirà un retrocés, que podria posar en perill alguns dels avenços que ara mateix podrien semblar irreversibles.

Moltes de les polítiques necessàries per a lluitar contra la crisi només són efectives si s'exerceixen a escala europea, i, per descomptat, com a mínim a escala de la zona euro, en la qual ja s'ha produït una real integració monetària. Estats Units pot ser més ràpid i efectiu en les seves reaccions, perquè hi ha un govern federal que té els instruments precisos per a actuar de manera eficaç en tot el territori de la unió.

La Unió Europea no pot fer-ho, perquè el nivell real de la integració econòmica, que és Europa, no es correspon amb el de la integra-

ció política. La Unió Europea no té ni de lluny els instruments del que disposa el govern federal dels Estats Units, que substancialment continuen en mans dels Estats. Ara bé, avui el grau d'integració econòmica entre els països europeus és molt gran. El grau d'obertura de la seva economia és molt elevat (per sobre del cent per cent en molts d'ells). De manera que les mesures que puguin adoptar individualment els Estats no són prou efectives. Només ho serien, d'efectives, si s'adoptessin a escala de la Unió, perquè a aquesta escala els efectes quedarien força internalitzats (més o menys com als Estats Units).

Per això és tan important avançar decididament cap al govern econòmic d'Europa. La integració econòmica necessita més govern econòmic, és a dir, més integració política. Només així estarem en condicions de fer front de manera efectiva a la crisi. Mentrestant, ens trobem en la contradicció de la situació actual. Per una banda, tothom és conscient que cal un decidit activisme governamental. Però, per l'altra, la Unió Europea i les institucions comunitàries no tenen prou poder polític per a exercir-lo a escala europea, que és l'escala a què caldria fer-ho.

De manera que el resultat és el que estem veient: o bé aquest activisme s'exerceix a escala «nacional» (és a dir, dels estats) —en la qual no és efectiu i a més correm el risc de l'aparició de pràctiques proteccionistes, que a la fi són dolentes per a tothom—, o bé sempre s'està a punt per a justificar la passivitat i no fer el que s'hauria de fer.

Europa l'ha encertat quan ha fet passes endavant en el terreny de la integració política. La història de la unió monetària, que és a la vegada la culminació de la integració monetària i una passa decisiva en el terreny de la integració política (significa ni més ni menys que la renúncia a la sobirania monetària), n'és un bon exemple. Avui per als països europeus l'única forma d'exercir una sobirania real en molts camps, és compartint la sobirania. Cada un d'aquests països per ell sol, fins i tot els més forts, és massa petit per a tenir poder real. Només el tindrà si el comparteix.

Els ciutadans volen més Europa, saben que només una Europa més unida ens permetrà resoldre de veritat els problemes que tenim al davant i fer sentir la nostra veu al món. I precisament perquè volen més Europa són extremament crítics amb els governs d'aquesta Euro-



La societat ha de saber que no es pot tenir tot al mateix temps i sense cost. Ha de saber que les coses tenen un preu i que cal escollir. I és precisament aquesta elecció la que ens fa ser realment lliures. Aquest és, per definició, l'espai de la política entesa com l'expressió lliure dels ciutadans escollint col·lectivament entre opcions alternatives.

pa que tenim, a la qual costa tant superar les velles fronteres nacionals, davant d'un món que ja les ha desbordat pertot arreu.

La paradoxa és que Europa té molt a oferir al món en aquest moment de crisi. I té molt a oferir, precisament, sobre el model d'equilibri entre Estat i mercat. Els ciutadans europeus estem especialment orgullosos del nostre model social. D'aquest model que combina com cap altre Estat i mercat; redistribució de la renda i prosperitat i creixement econòmic; igualtat i incentius al mèrit i l'esforç individual; solidaritat i lliure empresa. En fi, Estat del benestar i competitivitat.

En aquest model, que és de societat i no solament d'economia, es produeix un equilibri exemplar entre l'espai públic i la llibertat individual, en què ni l'espai públic (el dels poders de l'Estat) no es construeix a base d'anorrear la llibertat de l'individu, ni el preu que s'ha de pagar per a gaudir de la llibertat individual és el de la negació de l'espai públic. Precisament, perquè l'espai públic és concebut com el resultat de l'exercici col·lectiu de la llibertat individual. Europa està orgullosa d'una història que ha permès el sorgiment de l'individu lliure davant dels poders, i que ha construït els poders públics democràtics, a partir de la voluntat d'aquests individus lliures.

És aquesta Europa la que els ciutadans volen que avui sigui més present al món. I que el món ens demana que tingui un paper especialment actiu. Perquè avui més que mai, quan el món està redescobrint el paper de l'Estat, Europa té un model a oferir pel que fa al pes respectiu de l'Estat i el mercat en l'economia. Ara bé, només podrem posar com a exemple el nostre model, si efectivament som capaços de fer



És molt important avançar decididament cap al govern econòmic d'Europa. La integració econòmica necessita més govern econòmic, és a dir, més integració política.

front d'una manera satisfactòria als grans desafiaments que ens planteja Europa endins la crisi econòmica. I això només ho podem fer si avancem decididament cap a una integració política a escala europea.

Però de la mateixa manera que no hi ha mercat sense Estat, sense regles del joc i institucions que les facin complir, tampoc no hi ha ordre social que no se sustenti en uns valors (una ètica, si es vol) àmpliament compartits. Les societats que funcionen són societats en què substancialment les persones respecten les regles del joc perquè pensen que són bones, que s'inspiren en uns valors en els quals creuen, i perquè el funcionament d'aquestes regles dóna lloc a un ordre social que consideren positiu. No únicament per por de les sancions i de la repressió. Aquestes són necessàries, per descomptat, per a corregir conductes excepcionals. Però la gran majoria de la societat no fa trampes perquè pensa que no les ha de fer, i això vol dir compartir uns valors bàsics. Sense això l'ordre social resultant seria fràgil i estantís, i a la llarga portaria en el seu interior les llavors de la seva destrucció.

De manera, que aquesta combinació entre Estat i mercat només és possible si hi ha un ampli consens social sobre els valors en què es fonamenta. El valor de la llibertat; el d'una societat formada per persones lliures, que pensen i decideixen pel seu compte; el valor de l'esforç i d'un sistema en què les persones han de poder rebre el resultat del seu esforç; que el sistema econòmic ha de premiar aquells que prenen riscos i exerceixen una activitat productiva; el valor de la igualtat, que fa que les persones tinguin dret a gaudir de les mateixes oportunitats, amb independència de la seva posició de partida; el valor de la solidaritat i de compartir la sort dels més febles i desafavorits. Només les societats en les quals els ciutadans estan orgullosos de compartir els valors en què es fonamenten, i que una immensa majoria fa seus per convenciment i no per por, funcionen i són lliures, justes i estables.