

EL MODELO SUECO DE ESTADO DE BIENESTAR (*)

Por MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS DISTINTOS MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR.—III. LOS FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DEL MODELO.—IV. EL SISTEMA POLÍTICO.—V. LA ORGANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA.—VI. LA POLÍTICA SOCIAL.—VII. LAS ELECCIONES DE 1991.—VIII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo, y especialmente en los años sesenta, el *Welfare State* sueco se ha presentado como el ejemplo más logrado de la «tercera vía», del camino medio entre capitalismo y socialismo, como aquel sistema que conseguía las más altas cotas de bienestar e igualdad de sus ciudadanos sin renunciar al capitalismo. La expansión del Estado de bienestar ha sido fuente de satisfacción y orgullo para los propios suecos; la «vía sueca» hacia la prosperidad económica y el bienestar social ha sido un prototipo para otros países durante varias décadas.

Actualmente se habla de crisis, del declinar del modelo, especialmente tras las recientes elecciones generales que han dado la mayoría a los partidos «burgueses» y han puesto de manifiesto la existencia de una amplia contestación al Estado de bienestar, en particular al sistema fiscal e impositivo sobre

(*) Debo público agradecimiento al Instituto Sueco y en particular al señor Trutz von Ahlefeldt por la ayuda ofrecida en mi estancia en Suecia. También tengo que agradecer al profesor Olof Ruin y a los señores Ulf Christoffersson, Thomas Korsfeldt, Bengt Hurtig, Lennart Nordfors, Göran Lennmarker y a la señora Fiona Björling la atención que me prestaron y las explicaciones que me dieron en la investigación sobre el sistema político sueco.

el que se asienta. En este trabajo hemos de ver hasta qué punto esto es cierto, hasta qué punto hay una crisis del modelo o un agotamiento del enfoque o si en realidad sólo son alteraciones producidas por factores endógenos al modelo o consecuencia de nuevas condiciones económicas a escala internacional.

II. LOS DISTINTOS MODELOS DE ESTADO DE BIENESTAR

El debate en torno al Estado de bienestar adquirió importancia desde la crisis económica de los años setenta y el acceso de los defensores de las tesis neoconservadoras al gobierno en Inglaterra y Estados Unidos. Entonces tomaron relevancia diversos tipos de análisis, particularmente en el mundo anglosajón.

En resumen, desde la perspectiva de la clasificación de los tipos de Estado de bienestar hay dos teorías:

- la teoría de la convergencia (R. Mishra o W. Korpi) (1) y
- la teoría esencialista o normativa (T. Skockpol, T. Tilton o G. Esping-Andersen) (2).

Según la primera, cabe hablar de dos modelos que se forman históricamente: el modelo «residual», que se sustenta sobre las premisas del modelo liberal tradicional y es al que corresponde actualmente el Estado de bienestar de Estados Unidos, y el modelo «institucional-redistributivo», desarrollado a partir del informe Beveridge, cuyo ejemplo es el británico. De acuerdo con la segunda teoría, hay además un tercer modelo, el «socialdemócrata», cuyo mejor ejemplo es el Estado de bienestar sueco. Nosotros vamos a intentar demostrar la veracidad de esta propuesta.

Podemos hacer la clasificación de los modelos destacando las siguientes diferencias:

a) *Modelo residual*, en el que se promueve el mínimo de bienestar necesario para el mantenimiento en buenas condiciones de una economía de propietarios. El nivel de desempleo depende de las necesidades de la actividad

(1) R. MISHRA: *Society and Social Welfare*, Londres, MacMillan, 1977; W. KORPI: *The Working Class in Welfare Capitalism*, Londres, Routledge & Kegan, 1978.

(2) T. SKOCKPOL: *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, 1979; N. FURNISS/T. TILTON: *The Case for the Welfare State*, Indiana University Press, 1977; G. SPING-ANDERSEN: *The three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Pality Press, 1990. Traducción en castellano: *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1992.

económica. Se parte de la premisa de que la eficiencia económica no debe ser socavada por la política social. La seguridad social debe de autofinanciarse y, de acuerdo con la ética del trabajo, no debe haber procesos de redistribución entre ricos y pobres. En definitiva, el bienestar ha de subordinarse a la eficiencia económica y a los intereses de los empresarios y la iniciativa económica.

b) *Modelo de seguridad social (o modelo Beveridge)*, que va más allá: se propone el pleno empleo como un objetivo fundamental de la política económica, y la garantía de un mínimo nivel de vida para todos los ciudadanos por debajo del cual no debe quedar nadie. Ello requiere un sistema adecuado de asistencia social desde el que se estructura la seguridad social. Se responsabiliza al Estado de tales objetivos, en el caso de que la economía privada no pueda lograrlos. Por último, los derechos de los ciudadanos pueden trascender y limitar el derecho de propiedad. Los defensores liberales y conservadores de este tipo, en lugar de igualdad, hablan de justicia social.

c) *Modelo de bienestar social (o modelo socialdemócrata)*, en el que el mínimo vital que se ha de garantizar a los ciudadanos se concibe en términos más amplios, bajo el objetivo general de conseguir una mayor igualdad social. En éste los servicios públicos y la planificación del medio natural han de asegurar una alta calidad de vida. Los procesos de decisión se basan en el más alto grado de participación y consulta posibles. Lógicamente, la política económica está vinculada al logro del pleno empleo y hay un generoso sistema de seguridad social incardinado en el sector público.

Las diferencias entre los Estados de bienestar británico y sueco

Aunque inspirados por similares principios y valores, la práctica del labo-rismo británico ha sido completamente distinta a la de la socialdemocracia sueca, lo que se explica porque se desenvuelven en contextos nacionales distintos.

Para considerar las diferencias más notables hay que ir al punto de partida de ambos modelos. El plan Beveridge se configuró como la propuesta de un alto funcionario británico liberal que pretendía crear una red de seguridad social que abarcara a toda la población. La filosofía de esta propuesta era la de generar un sistema de solidaridad entre las clases sociales (entre trabajadores y empresarios) que rompiera con la rígida diferenciación y el sistema de desigualdad de *status* tradicional británico. En el plan se puede entrever una especie de cesión de poder y riqueza de la rica y poderosa aristocracia británica.

En Suecia el punto de partida es distinto. El plan Beveridge no tuvo allí trascendencia, y el inspirador de la política social sueca, Gustav Möller, no pretendía que se estableciera un sistema de prestaciones universales, sino elevar el nivel de vida y ofrecer un poco de seguridad a los ciudadanos. Por otra parte, como muy bien ejemplifica el Acuerdo de Saltsjöbaden de 1938, en Suecia el origen del Estado de bienestar está en los diversos «compromisos históricos» que se dan en la sociedad, entre campesinos y obreros, entre trabajadores y empresarios, entre obreros y empleados y entre las elites del movimiento obrero y los funcionarios de alto y medio nivel. Esto es lo que ha estado en la base del modelo institucional sueco.

En conclusión, se puede decir que el modelo de intervención económica y social es completamente distinto en Inglaterra y en Suecia. Así, en Inglaterra no se ha desarrollado nunca una política activa del mercado de trabajo ligada a la política económica keynesiana del tipo de la sueca; por otra parte, en Inglaterra, con los gobiernos laboristas, han tenido gran peso las nacionalizaciones y la socialización de sectores productivos, lo que apenas ha tenido importancia en Suecia.

III. LOS FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DEL MODELO SUECO

Cabe identificar unas características ideológicas de la socialdemocracia sueca que se han proyectado como grandes principios o valores para la acción política. Podemos destacar cinco temas centrales sobre los que ha descansado la ideología socialdemócrata sueca (3):

1. *La democracia integral*. Según los socialistas suecos, la democracia tiene que ser no sólo política, sino que ha de afectar también a la organización social y económica. Representantes de esta tesis han sido Tage Erlander y Olof Palme.

Un aspecto fundamental de la concepción de la democracia es la búsqueda del máximo consenso, de ahí las alianzas con los otros partidos, es decir, la cooperación interclasista.

2. *El «folkhemmet»*, es decir, la concepción del Estado y la sociedad como «el hogar del pueblo». Esta fue la fórmula de Per Albin Hanson. Encierra la idea de solidaridad e igualdad, del consenso y la persuasión democrática como método de gobierno.

(3) T. TILTON: *The Political Theory of Swedish Social Democracy*, Oxford Clarendon Press, 1990, págs. 259 y sigs.

Con esta propuesta se pretendía romper el sistema patriarcal y de estratificación por clase. Se postulaba la idea de comunidad, la igualdad de los ciudadanos y los servicios sociales universales.

3. *La compatibilidad, e incluso la complementariedad, entre la igualdad socioeconómica y la eficacia económica.* El matrimonio Myrdal fue el defensor de esta propuesta. Se concreta en que la política social preventiva no sólo promociona la igualdad, sino que también determina la eficiencia de la actividad económica. Los gastos en educación y salud tienen que ser considerados no como cargas sobre la producción, sino como inversiones en capital humano.

Aparentemente, ésta es una concepción mecánica y calculada de la política social, y, sin embargo, está dirigida al desarrollo de las potencialidades individuales de cada persona. Así, se ha enfatizado, por ejemplo, la integración de la mujer en el trabajo o, en otros términos, el uso del talento femenino en todas las esferas de la sociedad.

Los sindicatos suecos han defendido la tesis de que el crecimiento económico a largo plazo y la eficiencia económica producen la igualdad social. Han sostenido que el incremento de la productividad de la economía y la racionalización de la producción son esenciales para conseguir mejores niveles de vida. Por otro lado, han apuntado que la modernización económica, lejos de ser un problema puramente financiero, requiere un acuerdo con los trabajadores, es decir, la cooperación de los trabajadores a cambio de pleno empleo y una mejor distribución de los recursos y participación en las decisiones (democracia industrial).

4. *Control social de la economía de mercado.* Para los socialdemócratas suecos las nacionalizaciones son un instrumento posible para los fines del socialismo, pero no es uno de los preferidos.

En el ámbito agrícola se ha propugnado la pequeña propiedad agraria; se apoyan las cooperativas como medio de generar las ventajas de la producción a escala. En el ámbito industrial han primado las tesis de N. Karleby y R. Sandler de una «economía de mercado socializada».

En principio, la socialdemocracia sueca defiende la necesidad de mantener el mercado como un mecanismo necesario para una asignación adecuada y eficaz de los recursos económicos, pero ha planteado la necesidad de que el mercado funcione bajo el control social. Para tal fin se han elaborado varias propuestas:

a) Condicionar la oferta y la demanda para conseguir que el mercado asegure la satisfacción de las necesidades humanas esenciales. Ello se consigue mediante una «política salarial solidaria», unos impuestos progresivos y la política social.

b) Organizar los mercados mediante la intervención del Estado. En unos

casos, el Estado ha de ofrecer información sobre ofertas y demandas de puestos de trabajo y ha de dar subsidios para la movilidad laboral; en otros casos, como en agricultura y vivienda, ha de establecer niveles o *standars* y ofrecer créditos subvencionados o favorecer la reorganización económica.

c) Es necesaria la planificación económica, aunque entendida en términos muy generales y ambiguos: política monetaria y fiscal, reorganización de determinadas industrias o coordinación del conjunto de la economía.

d) Una concepción de la propiedad como «conjunto de derechos», según la formulación de Nils Karleby. La propiedad es un conjunto de derechos que se pueden separar y dividir y depositar en distintas manos. Así, la socialización será un proceso gradual hasta que la totalidad de las prerrogativas capitalistas queden bajo control social.

5. *La expansión del sector público amplía la libertad de elegir.* Tage Erlander fue el principal defensor de esta idea (4). Explicaba que la política social moderna ha mejorado la seguridad y libertad de la gente común. Así, los seguros sanitarios han bajado el coste de estos servicios, las pensiones han reducido los riesgos de la vejez, la política de vivienda ha determinado la desaparición de los suburbios y la política del pleno empleo ha reducido los riesgos del desempleo.

Por otra parte, se argumentaba que la expansión del sector público sólo es justificable si se basa en los intereses y deseos sociales generales y si los ciudadanos tienen conciencia de que pagan por los servicios públicos a través de los impuestos.

IV. EL SISTEMA POLÍTICO

La implantación del Estado de bienestar en Suecia está vinculada, al igual que en el resto de los países, al desarrollo de la democracia parlamentaria.

Se puede destacar, en primer lugar, que la protección constitucional de los derechos en Suecia incide sobre las libertades civiles y políticas, pero apenas toma en cuenta la propiedad privada. No se consagra como derecho individual, sino que únicamente se especifica el derecho a indemnización en caso de expropiación. Ello es causa de que los conservadores se quejen de la dificultad para adoptar medidas de control judicial contra las restricciones económicas impuestas desde el Gobierno. Por otro lado, también es destacable que no se han integrado en la declaración de derechos los llamados «derechos sociales».

(4) O. RUIN: *Tage Erlander*, University of Pittsburgh Press, 1990, págs. 214 y sigs.

En Suecia hay un régimen parlamentario débilmente «racionalizado». El *Riksdag*, que desde 1973 es un Parlamento monocameral, se compone de 349 escaños. La Ley Electoral se basa en el sistema proporcional. Hay 28 circunscripciones provinciales que eligen 310 diputados; el resto de los diputados —39— se distribuyen en una lista nacional para compensar la subrepresentación provincial. Para alcanzar representación los partidos han de conseguir el 4 por 100 de los votos a escala nacional o el 12 por 100 en una circunscripción provincial.

La Asamblea trabaja en Comisiones. Tradicionalmente tenían gran autoridad y enmendaban con facilidad los proyectos de ley del Gobierno. Actualmente esto es poco frecuente, incluso con Gobiernos minoritarios.

Desde la perspectiva del proceso político hay varios aspectos que es interesante resaltar en el sistema político sueco. Por un lado están las llamadas, según la tradición, Comisiones Reales. Su función es la de preparar informes para los proyectos legislativos, sustituyendo en este trabajo a las burocracias ministeriales.

Aunque se organizan al margen de los departamentos ministeriales, no trabajan independientemente del Gobierno, del que reciben instrucciones escritas sobre los objetivos o problemas que tienen que resolver. El Gobierno determina su duración —que a veces es de varios años—, sus recursos financieros y los miembros de las mismas. Forman parte de ellas representantes de los grupos de interés y miembros de la oposición parlamentaria.

Por otro lado está el procedimiento de «la remisión administrativa», que siempre se realiza con los proyectos legislativos que no son objeto de debate en Comisión Real. En estos casos, el informe o el correspondiente memorándum del Ministerio de turno se transmite a la opinión pública, a los agentes sociales y a los medios de comunicación, los cuales hacen informes comentando los proyectos. Toda la documentación es luego trasladada por el Gobierno a la oposición.

Pero además, en la organización de la Administración pública sueca existen oficinas y agencias autónomas. Concretamente, la Administración central está dividida en dos: los ministerios y los organismos y agencias autónomas. En realidad, el núcleo de la Administración central es muy reducido y los ministerios se parecen mucho a una organización tipo *staff* para asesorar al Gabinete (el conjunto de la Administración central lo componen unos 2.000 o 3.000 funcionarios, mientras que los entes autónomos tienen más de 250.000 empleados públicos).

Las oficinas y agencias autónomas sólo son responsables ante el Consejo de Ministros como órgano colectivo, no ante los Ministros individuales. Esta forma de organización favorece su independencia política, pero de todas

maneras hay una interdependencia mutua entre el Gobierno y los entes autónomos: el Gobierno es quien marca las directrices para la acción de los entes autónomos, nombra a sus directores por un período de seis años (la legislatura es de tres) y, lo más importante, controla su presupuesto. Pero, por otra parte, la acción de gobierno se desarrolla a través de estos entes, que no están sujetos sino a un control de legalidad.

Una solución parcial al problema de la racionalización del Estado de bienestar ha sido la descentralización territorial del poder de carácter administrativo. Ha habido un proceso de reorganización de las Administraciones regional y local. Estas han sido redimensionadas, se han ampliado sus competencias y se han profesionalizado con personal funcionario, sin perder sus órganos electivos.

El nivel regional está compuesto por 24 provincias. Las competencias que se gestionan en este nivel son la sanidad y la formación profesional; por otro lado están los planes de desarrollo regional. En el ámbito local hay 186 ayuntamientos, que tienen competencias administrativas y financieras y se encargan de gestionar la educación y los servicios sociales.

A) *Los partidos políticos*

Un factor determinante del «modelo sueco» de Estado de bienestar ha sido la estabilidad política, la cual, como señala O. Ruin (5), se ha debido a su vez a la estabilidad del sistema de partidos. En las primeras elecciones con sufragio universal, en 1921, aparecieron cinco corrientes políticas con representación parlamentaria, que se han mantenido prácticamente sin modificaciones hasta 1988, momento en que consiguieron representación los Verdes.

En las elecciones de 1991 han entrado otros dos nuevos partidos en el Parlamento: el Partido Demócrata Cristiano y Nueva Democracia, mientras que los Verdes no consiguieron mantener su representación.

Tradicionalmente, entre los cinco partidos con representación parlamentaria se han distinguido dos bloques: izquierda y derecha. La izquierda está formada por el Partido Socialdemócrata, que es el partido más importante y obtiene en torno al 45 por 100 de los votos habitualmente (en seis ocasiones, el 50 por 100) y el Partido Comunista, ahora denominado Partido de la Izquierda, que está entre el 4 y el 6 por 100 de los votos. El bloque llamado «burgués» se ha formado por el Partido Moderado, que es el partido conser-

(5) O. RUIN: *El desarrollo político en Suecia*, en J. GOÑI (ed.): *Democracia, desarrollo y equidad*, Estocolmo/Caracas, CIMO/Nueva Sociedad, 1990, pág. 230.

RESULTADOS ELECTORALES

	<i>Esc/91</i>	1991	1988	1985	1982	1979	1976	1973	1970	1968	1964	1958	1956	1948	1940	1932
M	80	21,9	18,3	21,3	23,6	20,3	15,6	14,3	11,5	12,9	13,7	19,5	17,1	12,3	18,0	23,1
FP	33	9,1	12,2	14,2	5,9	10,6	11,1	9,4	16,2	14,3	17,0	18,2	23,8	22,8	12,0	12,2
C	31	8,5	11,3	12,4 *	15,5	18,1	24,1	25,1	19,9	15,7	13,2	12,7	9,4	12,4	12,0	14,1
KDS	26	7,1	2,9	2,6 *	1,9	1,4	1,4									
NYD	25	6,7														
S	138	37,7	43,2	44,7	45,6	43,2	42,7	43,6	45,3	50,1	47,3	46,2	44,6	46,1	53,8	41,7
V	16	4,5	5,9	5,4	5,6	5,6	4,8	5,3	4,8	3,0	5,2	3,2	5,0	6,3	4,2	8,3
MP		3,4	5,5	1,5	1,6	3,4										
Otros		1,2	0,7	0,5	0,2	0,8	0,4	2,4	2,3	4,1	3,6					

* El partido KDS obtuvo 2,6 por 100 de los votos en coalición con el Partido de Centro.

M	Partido Moderado (conservadores)	NYD	Nueva Democracia
FP	Partido Popular (liberales)	S	Partido Socialdemócrata
C	Partido de Centro (agrarios)	V	Partido de Izquierda (ex Comunista)
KDS	Partido Demócrata Cristiano	MP	Los Verdes

vador; el partido liberal, que se llama Partido Popular, y, finalmente, un partido creado por los agricultores llamado Partido de Centro. Cada uno de ellos ha oscilado en torno al 10-20 por 100 de los votos.

B) *Los grupos de presión*

En el «modelo sueco» es destacable el alto grado de organización de los ciudadanos en múltiples grupos de interés. Estudios de 1977 revelan que un 80 por 100 de los adultos son miembros de una o más organizaciones. Concretamente, un tercio pertenece a una sola organización, generalmente los sindicatos, y un poco menos de la mitad pertenecen a más de una organización social. Estas cifras dan la mayor tasa de densidad organizativa del mundo (6).

En el *ranking* de las organizaciones sociales por el número de integrantes, las más importantes en Suecia son los sindicatos. En este grupo la más grande es la Confederación Sindical del Trabajo (LO), que es un sindicato que tiene afiliados al 90 por 100 de los obreros suecos, que aproximadamente son la mitad del total de los trabajadores.

Le sigue en importancia la Organización Central de Empleados (TCO), que es un sindicato de empleados (*white collar*) fundado en 1944. A continuación está la Confederación Sueca de Asociaciones Profesionales, que está asociada a la Federación de Funcionarios (SACO/SR). Fue fundada en 1947 y está integrada por profesionales con formación universitaria. La sindicación de empleados y profesionales es creciente y actualmente alcanza el 60 por 100 de los empleados. A pesar de las disputas por conseguir afiliados en el sector público, las dos organizaciones de empleados (TCO y SACO/SR) se coordinan en la negociación laboral.

A estos grupos le siguen en importancia las asociaciones deportivas y las cooperativas de consumidores (KF, creada en 1899, y Konsum). Las cooperativas están vinculadas al movimiento obrero sueco. El cuarto lugar lo ocupan los partidos políticos con sus asociaciones juveniles y de mujeres. El quinto lugar, las organizaciones caritativas.

Otras organizaciones que siguen a éstas en importancia son la Asociación Nacional de Inquilinos de Viviendas, la Asociación de Pensionistas (PRO), que fue fundada en 1941; la Confederación Nacional de Asociaciones de Minusválidos (HCK). También es importante la Federación de Agricultores suecos (LRF), que incluye todos los sectores que participan en producción, procesado y distribución de productos agrarios.

(6) H. MILNER: *Sweden Social Democracy in Practice*, Oxford University Press, 1990, pág. 75.

En el sector empresarial cabe destacar la Federación Sueca de Empresarios (SAF), que se creó en 1902, y la Federación Sueca de la Industria (SI), fundada en 1910. La organización empresarial SAF es una estructura centralizada. El sector público tiene sus propias organizaciones de directores y gestores exigidas por la negociación colectiva de las relaciones laborales.

La actividad de los grupos de presión se manifiesta primero, y por lo que llevamos dicho, en las Comisiones Reales y en las agencias administrativas autónomas, pero el campo de acción más importante es la negociación colectiva, que se debe en gran medida al alto grado de centralización del poder en las organizaciones sindicales y empresariales.

V. LA ORGANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

La estrategia para la organización económica de los socialdemócratas suecos ha tenido y tiene dos elementos: por un lado, la política activa del mercado de trabajo, y por otro, el desarrollo centralizado de las negociaciones salariales. Estas últimas han estado basadas en el principio de una «política salarial solidaria» y con un cierto grado de consideración, además, de los elementos relativos a la competitividad internacional de la economía sueca. En definitiva, se ha tratado de una política general de expansión de corte keynesiano, con miras a la generación del pleno empleo, acompañada de un llamamiento a las organizaciones sindicales para que mediante una actitud de moderación y autocontrol se pueda evitar la inflación.

Tales medidas se han complementado en los casos de una situación económica de pleno empleo: primero, con medidas restrictivas de la demanda de carácter fiscal y monetario; segundo, con la ayuda a los trabajadores para desplazarse desde los sectores ocupacionales y áreas con demanda laboral decreciente hacia aquellos sectores con mejores oportunidades de empleo productivo (7). Los efectos que ha tenido tal estrategia han sido (8):

- La eliminación de las empresas débiles, pues al caer los beneficios van cayendo las empresas menos competitivas.
- La eliminación de la tensión tradicional en los trabajadores ante el temor a las reducciones de plantillas en las industrias en declive. Pues aunque se favorezca una política de racionalización, mediante la po-

(7) G. REHN: *La política económica y el mercado de trabajo*, en J. GOÑI (ed.): *Democracia, desarrollo y equidad*, op. cit., pág. 230.

(8) G. ESPING-ANDERSEN: *Politics against Markets*, Princeton University Press, 1985, pág. 230.

lítica activa de empleo se garantiza que los trabajadores sujetos a reducción de plantillas no sean afectados por los riesgos y costes que supone la racionalización, o sea, el paro.

- Mediante la socialización del riesgo del desempleo tecnológico se remueve el principal impedimento para la racionalización rápida y el cambio estructural económico.
- Mediante la ayuda para el cambio de los trabajadores a las empresas más eficientes y beneficiosas se ha impulsado el potencial competitivo de la economía con pleno empleo y altos salarios, a la vez que se ha eliminado la necesidad de subsidiar a las empresas débiles con el objetivo de mantener el empleo.

A) *La década de los años setenta*

Tal forma de organizar la economía tuvo unos resultados extraordinariamente sobresalientes en las décadas de 1950 y 1960, pero al mismo tiempo que se produjeron los progresos aparecieron nuevos problemas que se hicieron manifiestos al empezar la década de 1970:

- Alto grado de concentración empresarial —aún mayor que el de partida—, que aumentó la diferencia de la desigual distribución de la riqueza. Según los sindicatos, esto había sido favorecido por la política de solidaridad salarial al reducir la capacidad de negociación de los trabajadores de las empresas con más beneficios.
- La tasa de inversión empezaba a descender, lo que fue debido a varias causas: por un lado, a la caída del beneficio empresarial; por otro, al bajo crecimiento de la demanda interna, y, finalmente, a la reducción de la velocidad del cambio tecnológico (9).
- Aumentaron los gastos en servicios sociales, lo que presionaba sobre la inflación.
- La diferenciación y contraposición de intereses entre los trabajadores manuales y el sector de empleados, funcionarios y profesionales.

En estas condiciones, la crisis económica de 1971-73 desencadenó un proceso sobre la economía y la sociedad sueca que acabó con varios decenios de gobierno socialista en 1976. Se produjo una ruptura parcial del consenso en lo económico, cayó el PIB y surgió un proceso de inflación aún no controlado hoy día.

(9) B. P. BOSWORTH/R. Z. LAWRENCE: *Adjusting to Slower Economic Growth: The Domestic Economy*, en B. P. BOSWORTH/A. M. RIVLIN (eds.): *The Swedish Economy*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1987, pág. 35.

Con los gobiernos «burgueses» (1976-82) se entró en una fase de indecisión e incompreensión de la realidad económica (10). En 1980 el modelo entró en una grave crisis, produciéndose huelgas generales. La situación económica se fue deteriorando cada vez más al empezar la década de los ochenta.

B) *La década de los ochenta*

El gobierno socialista que se formó en 1982, siguiendo las propuestas del ministro de Finanzas (Feldt), impuso de forma drástica una política restrictiva con varios frentes:

- a) reducción del gasto público, abandonando la política de subsidiar empresas en crisis;
- b) restricción de la demanda de consumo, para lo que fue determinante la devaluación de la corona, y
- c) liberación de recursos para favorecer la inversión, en lo que fue decisiva la restricción del consumo público y privado.

Al cabo de un año la situación económica cambió totalmente. Parecía que podía ser posible un retorno a la situación anterior a la crisis, pero en realidad los socialdemócratas estaban lejos de tener un control total de la economía. Persistía el problema del desempleo, alta inflación y, sobre todo, los elevados costes laborales.

C) *Las nuevas actuaciones de la socialdemocracia en la organización económica*

Debido a las nuevas condiciones socioeconómicas de los años setenta, y en parte por la reducción de la capacidad de las medidas tradicionales de la política activa de empleo y de la negociación salarial, se buscaron nuevos elementos para la organización económica del Estado de bienestar desde una perspectiva socialista.

Impulsadas desde la Confederación sindical y vinculadas al nuevo radicalismo del movimiento obrero de finales de los sesenta, se pensaron dos tipos de actuaciones: por un lado, y con mayor importancia real, el control colectivo (social) de la formación de capital, y por otro, la participación de los trabajadores en la dirección de las empresas, o lo que convencionalmente se viene denominando «democracia industrial». La formación de capital colectivo se

(10) H. HECLO/H. MADSEN: *Policy and Politics in Sweden*, Philadelphia, Temple University Press, 1987, pág. 61.

ha desarrollado por dos mecanismos que se han sucedido históricamente: los fondos de pensiones y los fondos de asalariados.

a) *Los fondos de pensiones (ATP)*. Creados en 1960 con aportaciones de empresarios y trabajadores, fueron pensados para ofrecer pensiones complementarias a todos los trabajadores. Los empresarios, que eran contrarios a la acumulación de un gran capital en manos del Gobierno, veían con disgusto la creación de estos fondos. Los sindicatos, sin embargo, entendían que éstos permitirían aportar financiación para las prioridades sociales de un Gobierno obrero, el cual así no tendría que depender de la visión estrecha, basada en el beneficio y la especulación, del capital privado.

Aunque en este momento no se daba una fuerte confrontación entre la Confederación sindical y la organización empresarial, con el debate de los fondos ATP se produjo un cambio fundamental en las propuestas del movimiento obrero: éste pasó de promover las tradicionales reformas del bienestar social a proponer un cambio en la estructura del poder económico.

Las elecciones de 1960 fueron una especie de plebiscito al respecto y los fondos se pusieron en funcionamiento, si bien con funciones limitadas para la gestión del capital: los fondos sólo han podido prestar capital al sector público. Con ellos se financió la construcción de viviendas en los años sesenta. En 1973 se creó un cuarto fondo para financiar capital-riesgo.

b) *Los fondos de asalariados*. En 1983 se introdujeron en el sistema económico los fondos de asalariados con una filosofía similar a la de los fondos de pensiones; sin embargo, éstos provocaron una contestación mayor por parte de los partidos burgueses. Lo cierto es que su planteamiento iba más allá de ofrecer capital para inversión: se trataba de una iniciativa para fortalecer la posición del movimiento obrero frente al capital, o sea, de los sindicatos sobre las empresas. Se trataba de abrir una puerta a la transferencia de la propiedad de los medios de producción, en lo que se acabó por catalogar como el primer paso hacia la democracia económica (11).

Una vez que quedó abierto el debate público en 1975, el bloque burgués utilizó como argumento para las elecciones de 1976 el de que con los fondos se trataba de modificar el sistema económico, a la vez que se proponía un acto de confiscación sin precedentes y se trataba de constituir un peligroso poder sindical sobre la economía. El bloque burgués ganó las elecciones de 1976 y la cuestión quedó en suspenso.

(11) M. MELLA: «Estado social, democracia económica y fondos de los asalariados», *Sistema*, núm. 88, 1989, págs. 79-92. Hace un análisis del significado político que han tenido los fondos de pensiones para el socialismo democrático.

Cuando los socialistas volvieron al Gobierno en 1982 se reabrió el debate. Entonces se puso de manifiesto que se necesitaba ahorro para las inversiones y que era conveniente también ampliar el espectro de los propietarios. Se acabó logrando un acuerdo por el que se aceptaba la creación de los fondos a cambio de autorrestricciones salariales de los trabajadores. Por otra parte, los fondos fueron diseñados finalmente a la manera de los fondos de pensiones, es decir, como meros instrumentos de formación de capital y no de control sindical sobre el capital.

c) *La democracia industrial.* La democracia industrial es otra de las propuestas radicales que emergieron en el movimiento obrero en los años setenta. Se trataba de conseguir más control sobre los centros de trabajo mediante la participación democrática en cada una de las esferas de la vida laboral.

La democracia industrial se ha desarrollado en Suecia mediante legislación parlamentaria y por acuerdos entre empresarios y trabajadores. En 1977 se aprobó una Ley de Participación de los trabajadores en las empresas en el proceso de toma de decisiones (MBL). Más tarde fue completada por un convenio colectivo.

En el momento tales normas parecieron una importante innovación, pero lo cierto es que desde siempre ha habido por parte de los trabajadores un claro conocimiento del funcionamiento y actuación de sus empresas y, en muchos casos, se había desarrollado la colaboración entre trabajadores y empresarios de forma espontánea y natural en los Consejos de Empresa. Los sindicalistas suecos afirman que esta legislación vino simplemente a formalizar una situación que existía de hecho, dando fuerza legal a meros acuerdos anteriores (12).

VI. LA POLÍTICA SOCIAL

Los países escandinavos son considerados como los que han desarrollado el sistema más completo de seguridad social, y ello ha sido obra de la social-democracia. El caso de Suecia es especial. Ha sido tradicionalmente conocida por las reformas sociales: el sistema de seguridad social sueco se considera modélico tanto por los extranjeros como por los propios suecos, que están muy orgullosos del mismo.

(12) F. BENGTSSON: *El tercer sector privado y el modelo sueco*, en J. GOÑI (ed.): *Democracia, desarrollo y equidad*, op. cit., pág. 178.

Lo característico del «caso sueco» es que se invierte la secuencia habitual de los demás modelos de Estado de bienestar. En Suecia la política social fue un segundo paso tras la política económica basada en la negociación colectiva de los salarios. Tal hecho ha sido determinante de dos cosas: primero, de la tardía y conflictiva construcción del sistema de seguridad social sueco, valga de ejemplo de esto la formación del sistema general de pensiones (ATP), y segundo, que al ligar la redistribución a la productividad del trabajo, el modelo sueco de bienestar social funcionó muy bien una vez que se produjo el vertiginoso crecimiento económico.

El punto de partida de la política social socialdemócrata en Suecia es el año 1948, con el plan general de pensiones básicas y las ayudas a la infancia (familia). En 1955 se estableció el sistema sanitario público todavía hoy vigente. Luego, en las décadas de los años sesenta y setenta hubo una expansión de los servicios públicos, ampliándose el grupo de personas que accedieron a los mismos, especialmente en salud y educación, pero también en materia de pensiones y distintos tipos de ayudas económicas. Finalmente, en los años ochenta se ha producido un período de ajustes.

La distribución del gasto público

El gasto social en todo el período ha experimentado cambios tremendos. Por destacar lo más llamativo, podemos apuntar que el porcentaje de gasto público sobre el PNB ha pasado del 24 por 100 en 1950 al 62 por 100 a finales de los setenta (gráficos 1 y 2); el gasto, por otra parte, sigue una tendencia lineal, que también se observa al medirlo en precios constantes.

Desagregando el gasto público por niveles de gobierno (gráfico 3), se puede observar que hasta los años sesenta hubo un patrón similar: los ayuntamientos gastaban el 40 por 100, el Gobierno central un tercio, la seguridad social (pensiones y desempleo) un cuarto y el nivel regional un décimo. Desde los años sesenta se observa la tendencia al crecimiento del gasto regional, por la expansión del sector sanitario, que en 1980 se convierte en un sexto del gasto público total. El gasto local se mantiene durante el período considerado y se invierte el nivel de gasto entre la Administración central y la seguridad social. El gráfico número 4 explica la creciente importancia que tiene el gasto social sobre el gasto público.

Para todo el período se ve que el gasto social ha pasado del 11 por 100 del PNB al 34 por 100 (gráfico 1). Desagregado éste podemos observar (gráficos 5 y 6) que el gasto en mantenimiento de rentas (pensiones —más del 50 por 100—, seguro de enfermedad, desempleo, asistencia pública) es el más importante, aunque ha ido decayendo en el período. El gasto en

GASTO PUBLICO Y SOCIAL TOTALES

GRÁFICO 1
% PNB

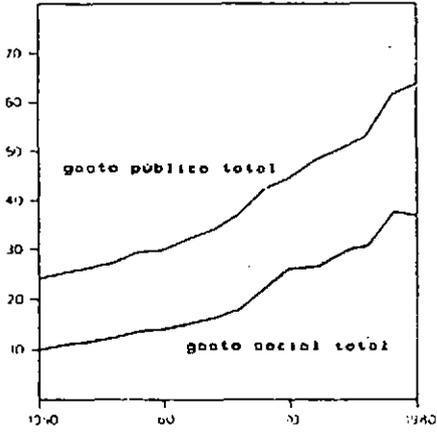
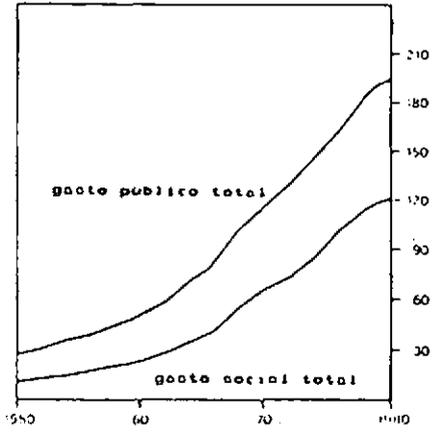


GRÁFICO 2

A precios constantes de 1975
En cientos de millones de coronas



GASTO PUBLICO TOTAL

GRÁFICO 3
Por nivel de gobierno

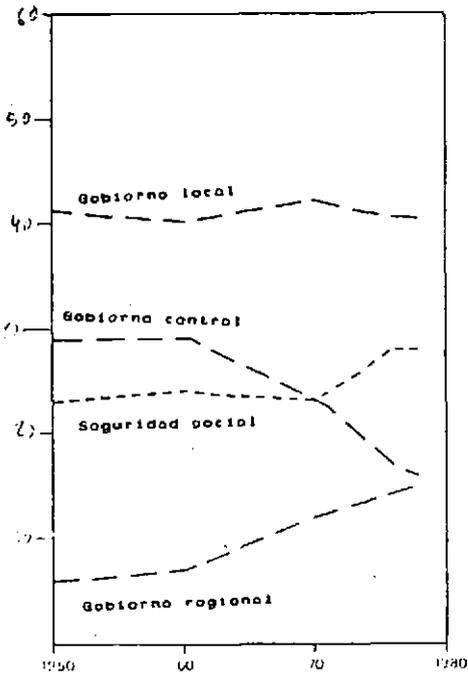
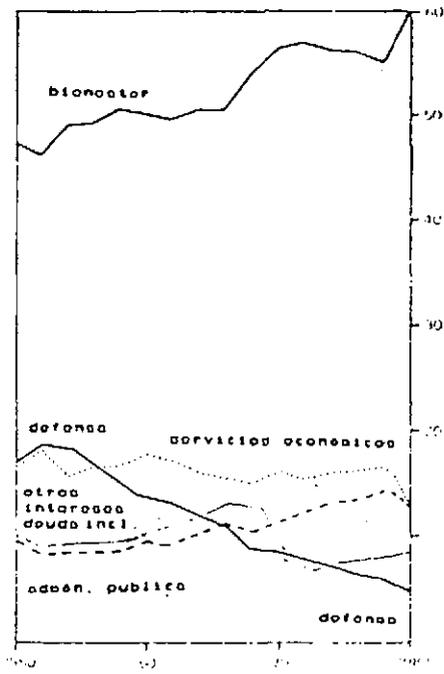


GRÁFICO 4
Por objetivos



GASTO SOCIAL POR SUS COMPONENTES

GRÁFICO 5
% PNB

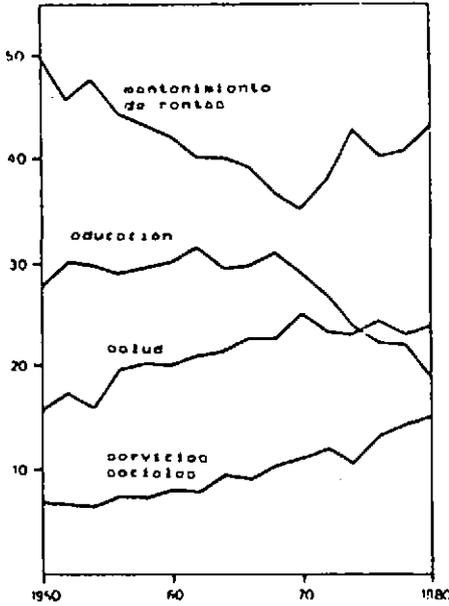
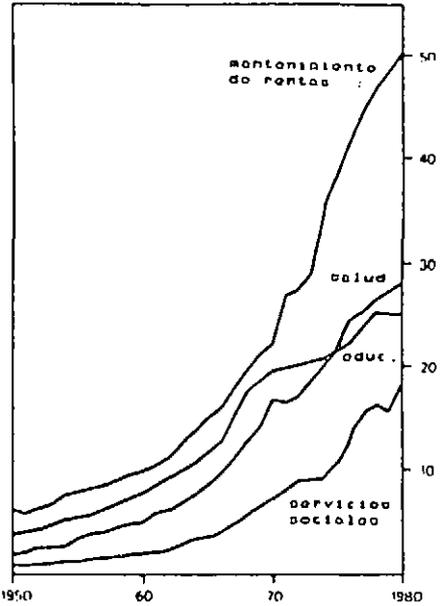


GRÁFICO 6
A precios constantes de 1975
En cientos de millones de coronas



FUENTE: S. E. OLSSON: *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Lund, Arkiv, 1990, págs. 121-122.

educación; creciendo hasta los años sesenta, es el segundo en importancia hasta mediados de los setenta. El gasto en salud ha pasado del 15 al 25 por 100 en los años ochenta. Los servicios sociales se mantuvieron en el 10 por 100 hasta la mitad de los sesenta, alcanzando el 15 por 100 en los ochenta.

VII. LAS ELECCIONES DE 1991

Las elecciones de septiembre de 1991 dieron un resultado novedoso. Para la izquierda fueron los peores resultados desde 1920, aunque los partidos tradicionales de centro-derecha (liberales y agrarios) también salieron seriamente perjudicados. Sin embargo, el Partido Moderado —que aumentó en un 3 por 100— y los partidos menores del bloque burgués (la Democracia Cristiana y la Nueva Democracia) reforzaron su posición.

Estos resultados muestran una clara tendencia del electorado en favor de la derecha; consiguientemente, en 1991 se produjo la alternancia en el poder. A un Gobierno minoritario socialdemócrata le ha sucedido una coalición de los partidos burgueses. Como en otras ocasiones, a partir de este momento se anunció el final del «modelo sueco».

A) *La crisis de la socialdemocracia*

Pero lo cierto es que los resultados electorales eran esperados, particularmente por lo que respecta a la pérdida de votos de la socialdemocracia. Las encuestas de opinión de 1989 y 1990 así lo manifestaban (13).

La causa inmediata del cambio de Gobierno está en la crisis que se produjo un año antes: la caída del Gobierno minoritario socialista de febrero de 1990 (14) significaba la imposibilidad de aplicar su proyecto de reforma.

Los socialdemócratas propugnaban y siguen propugnando una reforma acorde con las líneas imperantes en Europa actualmente. Representante de esta propuesta es el ex ministro de Economía Kjell-Olof Feldt, quien considera que es un requisito imprescindible para superar la situación de crisis restaurar la competitividad de la economía sueca en el mercado internacional. Además señala que, al ser una economía capitalista, es también necesario favorecer la reconstrucción del beneficio empresarial mediante la restricción del crecimiento salarial y por la reducción de la progresividad del sistema impositivo. Por lo demás, entiende que hay que continuar con la política de pleno empleo, con un importante sector público, con la redistribución y las prestaciones universales, pero sin olvidar que los capitalistas y gestores privados son absolutamente esenciales al modelo.

B) *El nuevo gobierno «burgués»*

Como señalábamos, el nuevo Gobierno es cuatripartito y muchos piensan que, al igual que en las legislaturas de 1979-82, no logrará mantenerse unido hasta el final. Por otra parte, este Gobierno precisa de una especie de apoyo tácito del partido populista Nueva Democracia, que si se uniera con la izquierda en una actuación de oposición constante (por la formación de mayorías negativas) impediría la actividad del Gobierno.

(13) H. BERGSTRÖM: «La socialdemocracia en crisis», *Actualidades de Suecia*, núm. 381, Estocolmo, El Instituto Sueco, 1991, pág. 3.

(14) R. MORENO: «Dimite el Primer Ministro tras la derrota de su reforma económica», *El País* de 1 de febrero de 1990, pág. 50.

Los conservadores y liberales consideran que el modelo socialdemócrata está acabado, que el modelo de política económica que se implantó en Suecia desde los años treinta, de la mano de la socialdemocracia, no sirve para resolver los problemas actuales (15).

El programa de la coalición gobernante es dar a Suecia «un nuevo comienzo». Se acusa a la socialdemocracia de no haberse enganchado al tren de las reformas de la década de los ochenta en Europa. Se trata de promover la economía de mercado, de aumentar la competencia y estimular la propiedad individual y el ahorro. También se defiende la integración en la Comunidad Europea —al igual que la socialdemocracia—. Se considera a la burocratización de la sociedad como la causa de la pérdida de competitividad de Suecia, y a la burocratización y el monopolio público de los servicios públicos como la causa de su pérdida de calidad (16).

Se propone la reorganización radical del Estado de bienestar. Se pretende reducir el gasto público reformando el sistema de prestaciones (en educación y sanidad) y eliminando los subsidios para la vivienda. Asimismo se plantea la reducción de la carga fiscal, especialmente el IVA, a lo largo de la legislatura. El nuevo Gobierno es partidario de la privatización de las empresas públicas (telecomunicaciones, alimentación y tabaco) y además de algunos servicios públicos, como educación y sanidad, y de favorecer la libre elección en las prestaciones sociales sanitarias.

VIII. CONCLUSIONES

Desde los años cuarenta, y por impulso del movimiento obrero sueco, se ha ido desarrollando el Estado de bienestar en Suecia, una organización política, económica y social que ha sido admirada en todo el mundo. Un sistema económico basado en el pleno empleo, el mantenimiento de un generoso sistema de previsión social y la consecución de un sistema equitativo de distribución de la renta y la riqueza. Lo cierto, además, es que nadie ha tenido que hacer sacrificios y todos los ciudadanos suecos se han beneficiado del mismo porque ha habido crecimiento económico y prosperidad, y con ello una mayor igualdad social al mejorar considerablemente los niveles de renta de los más pobres sin haberse reducido los de los más ricos.

(15) G. HECKSCHER: *The Welfare State and Beyond*, University of Minnesota Press, 1984, págs. 90 y sigs.

(16) R. TAYLOR: «Políticas económicas de los partidos suecos», *Actualidad de Suecia*, núm. 383, Estocolmo, El Instituto Sueco, 1991, págs. 5-6.

Es evidente que el problema del estancamiento económico y del déficit público ha detenido el proceso de reforma social en los años ochenta. De hecho, el crecimiento del gasto social se ha parado, pero ello no quiere decir que haya empezado a declinar (17). No se puede considerar, por tanto, que el Estado de bienestar, desde la perspectiva del bienestar social, haya quedado.

Por otra parte, es destacable que la población sueca está estrechamente ligada a los ideales del Estado de bienestar y parece prácticamente imposible por vía democrática dismantelar un sistema organizativo tan eficiente. Además, es cierto que el modelo de negociación colectiva no es operante en el mismo sentido en que lo era en las décadas pasadas, pero ni las fuerzas sociales que lo impulsaron ni el proceso de negociación en sí ha dejado de existir.

En nuestra opinión, la regeneración del Estado de bienestar sueco pasa por la consecución de un nuevo acuerdo de suma positiva entre los grupos sociales, como el que dio lugar a la política económica de los años cincuenta y sesenta. Esta parece ser la línea en que se sitúa la reciente experiencia de reforma económica y del sistema de prestaciones de septiembre de 1992, cuando para la adopción de tales medidas hubo un acuerdo, calificado de histórico (18), entre los partidos de la mayoría y la socialdemocracia.

(17) S. E. OLSSON: *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Lund, Arkiv, 1990, pág. 282.

(18) R. MORENO: «El paraíso perdido», *El País - Negocios* de 11 de octubre de 1992, pág. 12.