

**SUECIA DESPUÉS DEL MODELO SUECO
DEL ESTADO BENEFACTOR A
LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR**

Mauricio Rojas

Se ha establecido en Suecia —sostiene el autor de estas páginas— una nueva relación entre Estado y sociedad. Tras una reseña de los orígenes y las características del Estado benefactor maximalista que colapsó en los años 80, se describen aquí las transformaciones y las reformas mediante las cuales Suecia ha transitado durante la última década hacia una “sociedad de bienestar”, dejando atrás el paternalismo excluyente del antiguo sistema benefactor. El carácter que finalmente adopte en Suecia la “sociedad de bienestar”, se señala, dependerá de cómo el país vaya resolviendo una serie de problemas pendientes y, a la vez, los dilemas propios de las sociedades abiertas. Entre los problemas por resolver, el autor destaca en la esfera económica el de la relación entre la población activa y pasiva —a raíz de la persistencia del ausentismo por razones de salud, las jubilaciones anticipadas y las nuevas tendencias demográficas—. En el ámbito social, aparece el desafío de la cohesión, dada la creciente heterogeneidad de una sociedad que ahora da amplias posibilidades a sus ciudadanos para que definan libremente sus vidas.

MAURICIO ROJAS. Miembro del Parlamento de Suecia, Vicepresidente de Timbro y Profesor Adjunto de historia económica de la Universidad de Lund.

Introducción

Suecia es internacionalmente conocida por su Estado benefactor, el más amplio y costoso que se haya conocido. Los niveles de gasto público, carga tributaria, transferencias de ingresos y monopolio estatal sobre la seguridad social y las áreas de servicios básicos (salud, educación, asistencia social, cuidado de niños y ancianos) no han sido nunca alcanzados por otro país democrático en tiempos de paz. Todo esto es conocido y representa para muchos un modelo de sociedad ejemplar que otros países deberían adoptar. Lo que se ignora es que la misma Suecia ya ha abandonado este modelo maximalista del Estado benefactor. Hace ya más de una decena de años que Suecia está abocada a una búsqueda profunda y prometedora de una alternativa a su viejo Estado benefactor, en la cual el Estado todavía cumple un rol importante, pero sin excluir a una diversidad de actores sociales y económicos que, en su conjunto, permitan crear una sociedad de bienestar que les otorgue a los ciudadanos una sólida base de igualdad y seguridad social combinada con una real libertad de elección.

Para dar una idea concreta de la profundidad de los cambios experimentados por la sociedad sueca puedo citar algunas experiencias personales. Cuando llegué a Suecia en 1974 era impensable que los ciudadanos pudiesen elegir la escuela para sus hijos o el centro médico en el cual ser atendidos en caso de enfermedad. Sólo una proporción muy pequeña y extremadamente rica de la población tenía ingresos netos —es decir, después de pagar una pesada carga tributaria— suficientes como para poder pagar privadamente por ese tipo de servicios. Como se decía en ese tiempo, uno “le pertenecía” a un hospital público y los hijos de uno también “le pertenecían” a una escuela pública determinada, aquella que se les había asignado de acuerdo al área donde residían. El Estado benefactor les aseguraba a todos los ciudadanos un nivel comparativamente alto de bienestar pero al precio de una casi total falta de libertad de elección. Esta situación permaneció inalterada —agravada, en realidad, ya que la carga tributaria se había hecho cada vez más pesada— hasta comienzos de la década del 90.

Hoy en día las cosas son muy diferentes. Mi hijo va a una “escuela independiente”¹ —propiedad de una sociedad anónima, *Kunskapsskolan AB*, que gestiona una veintena de escuelas— que yo he elegido con plena libertad y por la cual no debo pagar ni un centavo extra más allá del “cheque escolar” con que el Estado hace posible una libertad de elección

¹ Las escuelas independientes (*friskolor*) son controladas por la Superintendencia de Escuelas y gozan de una libertad pedagógica bastante amplia. Estas escuelas son gestionadas por el sector privado con o sin fines de lucro y están abiertas a toda la población y no pueden seguir prácticas discriminatorias injustificadas en la elección de sus alumnos ni cobrar suplementos extras al cheque escolar que reciben de las municipalidades.

real e igualitaria (la misma libertad de elección existe entre las escuelas directamente gestionadas por el sector público). Lo interesante es que mi hijo no es una excepción. En este país, donde en 1990 las escuelas que no formaban parte del monopolio estatal eran muy escasas, existen hoy más de 700 escuelas básicas y secundarias independientes, que les dan educación a unos 80.000 niños y jóvenes dentro de un sistema pluralista de colaboración público-privada que crece año tras año.

No sólo la situación de las escuelas ha cambiado radicalmente. Si yo me enfermase hoy recurriría con toda seguridad a la clínica más cercana, Nacka Närsjukhus, que es gestionada, como tantas otras en la provincia de Estocolmo, por una sociedad comercial por acciones. Mi elección sería además completamente libre y sin que mi decisión me costase ni un peso más que si eligiese una clínica pública. Más aún, si mi dolencia fuese un poco más seria seguramente me dirigiría al hospital S:t Göran, que es el hospital privado más grande que existe en Europa Occidental y que también forma parte de la red de colaboración público-privada que abarca hoy cerca de tres mil productores privados de servicios de salud.

Y así podríamos continuar con los ejemplos. Los ciudadanos de Suecia pueden hoy, con creciente libertad, elegir a quien entregar el cuidado de sus niños o de sus ancianos, a quien comprar electricidad o servicios de telecomunicación, en qué fondos depositar una parte de sus ahorros para la jubilación, qué canal de televisión mirar o qué radioemisora escuchar. Incluso monopolios tan tradicionales como los de la provisión de empleos o de viviendas de alquiler o de los ferrocarriles o del correo han sido abolidos. Todo esto era impensable en la Suecia de 1990 y solamente los lunáticos o los soñadores de entonces se hubiesen podido imaginar semejantes cambios.

El propósito de este trabajo es explicar las razones de estas transformaciones tan profundas y discutir sus perspectivas futuras. Esto es muy importante en un contexto internacional, en el que muchos siguen todavía proponiendo un modelo de Estado benefactor que su propio creador, el pueblo de Suecia, ya ha abandonado. Para darle al lector un punto de partida adecuado comenzaré por resumir, en forma muy sucinta, la historia y las características principales de aquel Estado benefactor maximalista que hoy ya pertenece al pasado de Suecia.

Origen y desarrollo del Estado benefactor

El surgimiento del Estado benefactor sueco se remonta a la década de 1930, pero tanto sus raíces como sus precondiciones económicas son bastante anteriores. La historia de Suecia se caracteriza por una colabora-

ción muy estrecha entre un Estado monárquico paternalista y una sociedad étnicamente muy homogénea dominada por sus campesinos libres. Fundamental en esta perspectiva es la unión del poder secular y el espiritual en manos de un Estado altamente centralizado, cosa que ocurrió ya a mediados del siglo XVI, bajo el reinado de Gustavo I —conocido en Suecia como Gustav Vasa—, quien fue el primer monarca de la dinastía de los Vasa. Este Estado absolutista creó una red institucional de alta homogeneidad, donde la participación del Estado —a menudo a través de la presencia local de la Iglesia Nacional Sueca, que tenía un papel decisivo tanto en lo administrativo como en lo religioso— era muy importante. Así se puede postular que en Suecia nunca existió una sociedad civil realmente independiente, ni en el campo ni en las ciudades, que alcanzara un nivel de autonomía comparable al de muchas ciudades del resto de Europa. Con ello quedó sentada una tradición de intervención y paternalismo estatal que sería decisiva para la constitución del Estado benefactor del siglo XX, con sus amplias aspiraciones intervencionistas y monopolistas en lo que se refiere al bienestar tanto material como espiritual de la población.

El otro elemento importante a destacar en este contexto es que el Estado benefactor se desarrolló sobre la base de una industria extraordinariamente pujante, creada en lo que podríamos llamar el período liberal de la historia de Suecia, que va desde la instauración de la plena libertad de industria y comercio en 1864 hasta el comienzo de la hegemonía socialdemócrata en 1932. Esta industria puso tempranamente a Suecia a la vanguardia de las naciones industriales y le permitió a su pueblo un mejoramiento sustantivo de sus condiciones de vida ya antes de la Primera Guerra Mundial. Ésta fue la base económica que le daría a la socialdemocracia los recursos necesarios para la realización de sus ambiciosos programas de reformas sociales. Es por ello que quienes predicán la adopción del “modelo sueco” en países sin una base material comparable no hacen sino proponer una quimera.

Basada en estas condiciones histórico-culturales y económicas, se consolidó a partir de 1932 una larga hegemonía socialdemócrata, que aún hoy se mantiene si bien con ciertos síntomas de deterioro². Inicialmente el proyecto de reformas económicas y sociales de la socialdemocracia fue

² Desde 1932 la socialdemocracia gobernó prácticamente sin interrupción hasta 1976, para luego retomar el poder entre 1982 y 1991 y una vez más desde 1994 hasta el presente. El apoyo electoral del partido estuvo siempre por sobre el 40 por ciento entre 1930 y 1988, llegando incluso a pasar el 50 por ciento en cuatro ocasiones. En las elecciones de 1991, 1998 y 2002 la socialdemocracia registró, sin embargo, cifras electorales por debajo del 40 por ciento del voto popular.

bastante modesto. Bajo el slogan de *folkhemmet*³ se propuso la construcción de un sistema de seguridad y servicios sociales básicos y se incentivaron una serie de acuerdos entre sindicatos y empresarios que le dieron estabilidad al mercado laboral, así como salarios en aumento a los trabajadores. Este cuidadoso reformismo⁴ fue la línea predominante en la socialdemocracia de aquellos tiempos, impuesta por líderes populares profundamente arraigados en el movimiento obrero de la época. Sin embargo, surge ya por ese entonces una línea socialdemócrata mucho más utópica y radical, protagonizada por intelectuales de clase media como Alva y Gunnar Myrdal, que proponían la creación de un Estado benefactor con enormes ambiciones en cuanto a moldear las ideas y las vidas de la población. Éste es el programa del Estado benefactor maximalista, que se desarrollaría con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y culminaría en las décadas de 1970 y 1980. Un pasaje de un célebre libro de 1934 escrito por los futuros premios Nobel Alva y Gunnar Myrdal puede servir como ilustración de esta línea maximalista acerca del Estado benefactor:

La política social no sólo brinda una herramienta para lograr una nivelación radical de los ingresos que sea más acorde con las verdaderas necesidades sociales. El objetivo de nivelar los ingresos no es, en realidad, más que su subproducto. La tarea más importante de la política social y su fin inmediato es organizar y dirigir el consumo nacional de acuerdo a líneas distintas de aquellas que surgirían de la así llamada libertad de elección de los consumidores (...). Y esto va a ser aún más importante en la medida en que aumente el estándar de vida, ya que con ello crecen las posibilidades de elección de los individuos en cuanto se refiere al uso de sus ingresos. En el futuro, lo que los individuos hagan con su dinero no va a ser socialmente indiferente, es decir, qué estándar de vivienda tengan, qué tipo de alimentación y ropa compren y, sobre todo, en qué medida se satisfaga el consumo de los niños. La tendencia va a apuntar, de todas maneras, hacia una organización y control político-social crecientes no sólo de la distribución del ingreso sino también de la orientación del consumo dentro de las familias⁵.

³ El concepto de *folkhemmet* es difícilmente traducible. Literalmente significa “el hogar del pueblo” y fue tomado por el líder socialdemócrata Per Albin Hansson del arsenal de conceptos desarrollados por los sectores nacionalistas de derecha de comienzos de siglo XX. Alude evidentemente al ideal de *Volksgemeinschaft* que en Alemania sería agresivamente formulado, entre otros, por el nacionalsocialismo.

⁴ Un elemento fundamental de la hegemonía socialdemócrata y del “modelo sueco” existente hasta fines de los años 60 fue una clara delimitación de funciones entre la empresa privada y el Estado benefactor, donde el Estado benefactor respetaba la libertad empresarial en la industria, el comercio y el sector financiero, a la vez que el empresariado respetaba un monopolio estatal irrestricto en las áreas del bienestar.

⁵ Alva y Gunnar Myrdal: *Kris i befolkningsfrågan* (Crisis en la cuestión de la población), (Estocolmo: Bonniers, 1934), p. 203.

La materialización de esta línea maximalista y abiertamente socializante llevó, en las décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, a la constitución de amplios monopolios estatales y, a partir de la década de los años 60, a una enorme expansión tributaria y del sector público⁶. Al mismo tiempo se ampliaron radicalmente las promesas de seguridad social hechas por el Estado benefactor, que se comprometía ahora a asegurar un alto nivel de protección frente a una eventual pérdida de ingresos por motivos ya sea de enfermedad o de paro⁷. Finalmente se llegó a una política que de hecho le aseguraba a todo ciudadano un nivel comparativamente muy alto de vida, independientemente de su aporte laboral.

El elemento más característico y la verdadera esencia del Estado benefactor maximalista no están sin embargo dados por las garantías de ingresos que ofrece sino por su aspiración a controlar completamente los sistemas de seguridad social y, en particular, las instituciones proveedoras de los servicios del bienestar más decisivos para la vida de los ciudadanos. El Estado benefactor que aquí estamos analizando es excluyente y por ello incompatible con una sociedad del bienestar realmente pluralista. En este terreno no hubo espacio para compromisos y las iniciativas de sectores independientes del Estado —en particular las de índole comercial— fueron sistemáticamente combatidas. Este desarrollo dio origen a un monopolio estatal⁸ total de las cuatro funciones fundamentales de la producción de servicios del bienestar, es decir, demanda, oferta, financiamiento y regulación/control. Así se constituyó un amplio sector de servicios del bienestar totalmente politizado y herméticamente cerrado a toda influencia exterior, particularmente en cuando se refería a las preferencias concretas de los usuarios y a la competencia de proveedores alternativos de servicios.

⁶ La carga tributaria total se duplicó entre 1960 y 1989, pasando del 28 al 56 por ciento del ingreso nacional. Ello hizo que la diferencia entre la carga tributaria sueca y la carga promedio en los países de la OCDE se ampliase constantemente hasta llegar al 53 por ciento en 1990. A su vez, el gasto público pasó del 31 al 60 por ciento del ingreso nacional entre 1960 y 1980, período durante el cual se triplicó el empleo público.

⁷ Este paso de lo que en sueco se llama *grundtrygghet* (seguridad básica) a *inkomst-bortfallsskydd* (protección ante la pérdida de ingresos) fue decisivo en lo que la misma socialdemocracia llamó el paso a la “sociedad fuerte” (*det starka samhället*), lo que en realidad quería decir al “Estado fuerte”.

⁸ Es pertinente aclarar que el Estado sueco se compone de tres niveles, a saber: la administración central, la provincial y la municipal. Las provincias tienen un rol central en la provisión de salud y los municipios en lo que respecta a la educación y al cuidado tanto de niños como de ancianos. Los municipios tienen además la responsabilidad de la ayuda social, que es la forma de darle subsidios a aquella parte de la población excluida del trabajo y de los demás servicios asistenciales.

Los problemas del Estado benefactor maduro

Las consecuencias del desarrollo aquí brevemente resumido son de distinto tipo y todas ellas, importantes para entender el colapso del Estado benefactor maximalista, a comienzos de los años 90, y el subsecuente proceso de profunda reforma del mismo que aún estamos viviendo.

La consecuencia más evidente en lo económico fue la rápida expansión de la economía planificada a costa de la economía de mercado. De hecho, todo el crecimiento del empleo a partir de 1950 se dio dentro del sector público. Éste es un resultado lógico del paso de una economía industrial a una economía de servicios en un país donde los servicios más expansivos en empleo están monopolizados por el Estado. Este desarrollo lleva inevitablemente a una sociedad cada vez más aquejada por los problemas de eficiencia típicos de las economías planificadas en general y de los monopolios en particular, lo que sin duda explica al menos una parte de la espectacular caída comparativa que Suecia ha experimentado en términos de bienestar respecto de otros países desarrollados. Suecia, que en 1970 era el cuarto país más rico del mundo en lo que se refiere al ingreso real per cápita, está hoy en día entre los países más pobres de Europa occidental y ocupa el lugar 17 en el ranking de bienestar económico de la OCDE⁹.

En lo económico es también importante destacar la creciente vulnerabilidad del sector público en la medida en que aumentaba su compromiso de asegurarles a todos un alto nivel de ingresos y servicios. Para que esta promesa pueda hacerse realidad se requiere, por una parte, un nivel muy alto de impuestos y, por otra, una relación muy favorable entre población activa, que aporta al sistema, y población pasiva, que vive del sistema, para decirlo de una manera un poco simplificada.

El problema tributario es conocido, especialmente en lo que se refiere a los impuestos y otras cargas al trabajo. Cuando esta carga tributaria se hace sustancial y a la vez se ofrecen sistemas asistenciales con niveles relativamente altos de ingresos, se llega rápidamente a una situación en que el incentivo para trabajar, especialmente entre los sectores de remuneraciones más bajas, se reduce drásticamente o, incluso, desaparece. Este nivel se alcanzó en Suecia ya durante la década de los 80, con una carga tributaria total que en 1989 equivalía al 56,2 por ciento del ingreso nacional. Esta carga, al concentrarse particularmente en la población activa, requiere de

⁹ En términos de bienestar, Suecia se ha visto sobrepasada por todos sus vecinos nórdicos —Dinamarca, Finlandia, Islandia y Noruega— y también por países como Irlanda, Austria, Italia, Bélgica y Países Bajos. Además, países antes comparativamente muy pobres, como Portugal y Grecia, han acortado en más de la mitad su distancia respecto de Suecia.

impuestos a los trabajadores que, incluidos los gastos sociales y los impuestos indirectos, llegan fácilmente a más del 60 por ciento del ingreso, independientemente del nivel de remuneraciones de que se trate. Al mismo tiempo, la progresividad tributaria de un sistema semejante es necesariamente muy reducida, así como también lo es la posibilidad de aumentar aún más los impuestos¹⁰.

Este problema tributario es clave y pone una camisa de fuerza al desarrollo de los servicios del bienestar en una sociedad que en lo fundamental sólo acepta la financiación tributaria de los mismos. Pero aún más importante, tanto en el largo plazo como en lo inmediato, es la relación entre población activa y pasiva. Cualquier aumento súbito de la población pasiva desata fuertes desequilibrios fiscales y desencadena —dada la imposibilidad de aumentar la carga tributaria— una espiral de endeudamiento e inestabilidad. Por ello se puede afirmar que la condición absoluta de un Estado benefactor como el sueco es el pleno empleo en lo coyuntural y una relación demográfica positiva en lo estructural. Pronto veremos la importancia clave de ambos aspectos para entender tanto la crisis del Estado benefactor como el futuro de la sociedad del bienestar en Suecia.

En lo social la consecuencia del desarrollo del Estado benefactor maximalista sueco es fácilmente previsible. La vida de los ciudadanos se vio ampliamente politizada y su libertad de elección severamente restringida. Se puede decir que en cada paso importante en la vida del ciudadano sueco había un elemento de intervención política que de una manera decisiva influenciaba su opción. Esto se refiere, por ejemplo, a la formación de la familia y a la distribución de los roles dentro de la misma (profundamente influenciados por el sistema asistencial y por una tributación personalizada que prescinde de las cargas a mantener), a la decisión de tener hijos (con un impacto decisivo de los subsidios y el feriado postnatal), de estudiar en la universidad (directamente desincentivada por los altos impuestos y las escalas de sueldo planas, que dan una bajísima retribución real por año de estudio), a la elección del tipo de vivienda (muy dependiente del sistema de subsidios al pago de intereses bancarios así como de las ayudas sociales y la altísima carga tributaria a la construcción de viviendas), etc.

¹⁰ Éste es un problema clásico que explica, por ejemplo, por qué el sistema tributario norteamericano es mucho más progresivo que el sueco. También explica por qué Suecia tiene los impuestos más altos del mundo a los salarios bajos, dificultando así de manera manifiesta la creación de "empleos de entrada" al mercado laboral. Actualmente, el nivel mínimo de impuesto total para un trabajador de jornada completa es de alrededor del 60 por ciento de sus ingresos. A su vez, el nivel más alto de tributación total está en torno al 70 por ciento del ingreso laboral, lo que da una progresividad tributaria muy limitada y pone, por razones obvias, un tope prácticamente absoluto a la subida de los impuestos.

Esta influencia en las elecciones más íntimas y vitales del individuo se vio decisivamente reforzada por el monopolio estatal en la organización de los servicios básicos de educación, salud, asistencia social, cuidado de niños y ancianos, etc. El objetivo aquí, muy coincidente con la lógica del sistema industrial de la época, fue lo que podríamos llamar la estandarización de las condiciones de vida de los ciudadanos, idea por cierto muy propia de una propuesta de sociedad igualitaria que veía en la diversidad social un obstáculo para la creación de una verdadera *Volksgemeinschaft*. Así fue como Suecia se convirtió en el paraíso de la producción de masas, ya sea de automóviles, viviendas, educación o salud, una verdadera “sociedad fordista” acabada, que les dio a sus ciudadanos una notable mejoría en sus condiciones de vida pero al precio de reducir muchas de sus alternativas vitales de elección prácticamente a cero¹¹.

El problema o la paradoja de este desarrollo nivelador que pretende meter a todos los individuos en una misma horma institucional es que en realidad presupone una sociedad muy homogénea, que es la única que sin grandes conflictos puede dejarse meter en una horma única. Además, presupone una sociedad permanentemente dispuesta a sacrificar su libertad de elección y aceptar la politización de su vida. Éstas son precisamente las condiciones que dejaron de existir a partir de la década de los 80, como consecuencia tanto de la inmigración de masas como de la globalización y el desarrollo mismo de la sociedad sueca, que fue generando ciudadanos cada vez menos dispuestos a ser tratados como niños por el Estado benefactor.

La crisis del Estado benefactor

La crisis del Estado benefactor maximalista y su abandono sucesivo se produjo durante la década de los 90. Para entender este proceso se requiere prestar atención a factores económicos, sociales y político-ideológicos que, conjuntamente, explican la profundidad del cambio que Suecia ha estado viviendo durante los últimos años. Trataré brevemente cada uno de estos aspectos, empezando por la economía, que fue el elemento sin duda catalizador del cambio.

A partir de mediados de los años 70 se hizo evidente que Suecia había entrado en una etapa de crecimiento lento y problemático, perdiendo

¹¹ Como se sabe, el concepto de “fordismo” alude a los métodos de producción y estilos de consumo propios de la producción de grandes series de productos homogéneos que caracterizó a la sociedad industrial madura. Su filosofía esencial fue bien expresada por Henry Ford al decir que los consumidores podían libremente elegir el automóvil de su preferencia en tanto que eligiesen un T-Ford de color negro.

sistemáticamente terreno frente a otras economías industrializadas. Estas dificultades ayudan a explicar la derrota histórica de la socialdemocracia en las elecciones de 1976 y la formación del primer gobierno no socialista de la posguerra. Esta crisis larvada explotó entre 1990 y 1994, cuando se desencadenó la crisis económica más grave que el país había experimentado desde los años 30. Más de medio millón de puestos de trabajo (equivalente a más del 10 por ciento del total) se perdieron en este lapso, lo que significó el desplome definitivo del largo período de pleno empleo iniciado durante la Segunda Guerra Mundial. La tasa total de cesantía subió así del 2,6 por ciento en 1989 al 12,6 en 1994. La crisis comenzó en el sector privado, pero al caer la tributación se expandió rápidamente al sector público, el cual se vio obligado, en medio de una crisis galopante de desempleo, a recortar el empleo público, actuando así de una manera pro-cíclica que profundizó aún más la crisis. Este desarrollo es muy interesante, ya que ilustra de una manera muy clara el colapso del keynesianismo en los Estados benefactores maduros.

La consecuencia inmediata de esta aguda caída del empleo fue una crisis fiscal de enormes magnitudes. Los beneficios de cesantía y otros que el Estado debía pagar aumentaron drásticamente al mismo tiempo que los ingresos tributarios caían. El gasto público se disparó, llegando en 1993 a una cifra récord correspondiente al 72,8 por ciento del ingreso nacional, y la carga tributaria no pudo ser acrecentada debido a los niveles ya extremos que se habían alcanzado en los años previos a la crisis. La consecuencia fue el estallido del déficit público, que alcanzó al 12,3 por ciento del ingreso nacional en 1993, lo que a su vez generó tanto una necesidad creciente de endeudamiento fiscal como una pérdida de confianza en la economía sueca que se manifestó en una violenta especulación contra la corona sueca. En 1992 se derrumbó la política de cambio fijo, sólo algunos días después que el Banco Nacional de Suecia desesperadamente había subido la tasa de interés al 500 por ciento.

Las consecuencias de esta debacle económica fueron muy vastas. En lo inmediato condujo a un largo y duro proceso de reducción del gasto público a través de la disminución de los beneficios sociales¹², los recortes de personal¹³ y la efectivización de los servicios fiscales. Por primera vez en mucho tiempo se hizo apremiante el control de costos y someter a los servicios públicos a ciertos niveles de competencia interna o externa que generase una presión sobre los mismos. Esto generó, entre otras cosas, una

¹² Esta reducción de beneficios se logró fundamentalmente bajando o congelando el techo de las retribuciones y subsidios, lo que ha conducido a un creciente margen de pérdida de ingresos para amplios sectores de las clases medias en caso de enfermedad o paro.

¹³ El empleo público se redujo en 187.000 personas entre 1991 y 1997.

internalización revolucionaria del pensamiento empresarial en un sector público que, hasta entonces, había vivido en el limbo de una economía planificada sin graves apremios presupuestarios. A la vez, esto le abrió paso al sector privado para, a menudo a través de licitaciones, hacerse cargo de ciertos servicios antes provistos directamente por el Estado.

Estos efectos de la crisis fueron por cierto muy importantes, pero aún más importante fue su impacto psicológico. De hecho, la crisis representó un trauma mayor para una nación acostumbrada a una estabilidad sin precedentes y que veía el pleno empleo como algo natural. Pero además trajo consigo una pérdida decisiva de confianza en el Estado benefactor. Hasta entonces la gran mayoría de la población de Suecia había estado profundamente convencida de que el Estado benefactor sería siempre capaz de cumplir sus promesas y darle a su pueblo aquellos niveles de seguridad e ingresos que se le habían prometido. Ahora, justo cuando más se necesitaba, se descubrió que estas promesas no eran más que un *bluff*. Así se pudo constatar que el cumplimiento de las promesas dependía del hecho de que sólo una fracción muy limitada de la población exigiese sus “derechos”. Ésta había sido la situación durante el largo período de pleno empleo durante el cual se construyó el Estado benefactor y bajo cuyas premisas se pudo prometer “oro y bosques verdes”, como se le llama en Suecia a este tipo de promesas desmesuradas¹⁴. Con ello se resquebrajó el cimiento mismo del modelo sueco y se abrió la mente de los ciudadanos para una crítica más amplia de los mecanismos fundamentales de una sociedad que, como pocas otras, se había entregado sin reparos a su Estado benefactor.

Esta crisis económica y de confianza no hubiese conducido, a pesar de todo su dramatismo, a cambios tan sustanciales y permanentes como los que el país ha vivido recientemente de no haber coincidido con transformaciones más profundas de la sociedad sueca. Se trata, en gran medida, de un proceso natural de maduración del proceso de desarrollo, que genera una población cada vez más instruida e independiente que busca diversificar sus opciones de consumo y sus estilos de vida, en la medida en que pasa de la escasez a la afluencia. Por así decirlo, la oferta del Estado benefactor de una mejor escuela, salud, vivienda y seguridad social al precio de una libertad de elección inexistente pudo ser aceptada por un pueblo que daba sus primeros pasos hacia la sociedad del bienestar. Sin embargo, al dejar atrás este estadio se hizo cada vez más difícil tolerar las formas extremas que asumieron el monopolio y el paternalismo del Estado benefactor en Suecia. Esto se hizo claramente visible en diferentes encuestas de opinión que hacia fines de los años 80 indicaban un amplio cansancio ciudadano de

¹⁴ *Guld och gröna skogar* reza la expresión sueca.

la falta de poder y libertad de elección característica de la organización del Estado benefactor. Una predisposición a experimentar nuevos modos de organizar el área del bienestar y aceptar diversas formas de privatización y desregulación se hacía también manifiesta, concretándose finalmente en la victoria de los partidos no socialistas en 1991 bajo la consigna de “revolución de la libertad de elección”¹⁵.

Esta maduración de la ciudadanía y su búsqueda de una nueva relación de poder entre Estado y sociedad coincidió además con profundas fracturas del tejido social sueco. Se trata fundamentalmente de la aparición de bolsones de exclusión social y étnica que se hicieron característicos en las ciudades grandes y medianas del país. Éste es un hecho nuevo para Suecia, cuya sociedad históricamente se ha caracterizado tanto por la homogeneidad étnica como por una enorme capacidad integradora de todas sus clases y grupos sociales¹⁶. Estos barrios marginales y el crecimiento de una población excluida mostraron de manera dramática la incapacidad de las instituciones del Estado benefactor de darle al país aquello que siempre fue su promesa más fundamental, es decir, su carácter de comunidad basada en condiciones de vida muy similares y con altos grados de igualdad. Este hecho puso de manifiesto de una manera extremadamente preocupante el conflicto de fondo que existe entre el Estado benefactor maximalista y la diversidad social, étnica y cultural propia de una época de creciente globalización y movilidad transnacional.

A estos cambios sociales debemos sumarles importantes cambios políticos e ideológicos de carácter internacional que afectaron profundamente a Suecia. Se trata en este caso del renacimiento del pensamiento liberal y de la crisis del socialismo estatista propios de la década de los 80.

El renacimiento liberal condujo en Suecia al surgimiento de una crítica al paternalismo estatal desde puntos de vista más individualistas y pro economía de mercado. Esto se manifestó tanto en la transformación paulatina del Partido Conservador¹⁷ en un partido cada vez más liberal, como en la quiebra generalizada del amplio consenso que hasta entonces había existido en torno a la construcción y desarrollo del Estado benefac-

¹⁵ *Valfrihetsrevolution* es el concepto sueco. La elección de septiembre de 1991 fue una verdadera sensación política, ya que el apoyo a la socialdemocracia cayó, por primera vez en más de 60 años, por debajo del 40 por ciento de los votantes (la cifra exacta fue 37,7 por ciento).

¹⁶ Esto, por cierto, no es absoluto. Siempre ha habido en Suecia pequeños grupos marginados, como los lapones en el norte del país o diversos grupos seminómades de origen autóctono o romaní.

¹⁷ *Moderata samlingspartiet*, partido que bajo el liderazgo de Gösta Bohman y de jóvenes liberales, como el futuro primer ministro Carl Bildt, se alejó cada vez más del paternalismo estatal de ceño conservador.

tor. Esta crítica articuló ideológicamente una parte importante del sentimiento de descontento con el paternalismo excesivo propio del Estado benefactor sueco y propuso además una alternativa a una sociedad cada vez más regulada y planificada. Éste fue el eje de la propuesta política que se vería coronada con el éxito electoral en septiembre de 1991, transformando a Carl Bildt en el primer ministro de Suecia. Por primera vez la socialdemocracia fue derrotada por una coalición que manifestaba abiertamente una voluntad de cambiar profundamente el sistema social existente.

A su vez, la crisis del “socialismo real” y la caída del Muro de Berlín reactivaron una crítica de izquierda al modelo estatista sueco que tenía sus raíces en los movimientos populares que surgieron pujantemente en el país a fines del siglo XIX. Este “socialismo desde abajo” articuló ahora una crítica que apuntaba a la falta de participación directa de la ciudadanía en la organización y orientación de los servicios del bienestar. Este socialismo más libertario llevaría a la Juventud Socialdemócrata a comienzos de los años 90 a hacerse portavoz de una serie de propuestas de democratización del Estado benefactor en torno a la idea del “poder propio”¹⁸ o poder directo de la gente sobre su vida cotidiana.

Hacia la sociedad del bienestar

El proceso de desmantelamiento del Estado benefactor maximalista y la transformación de Suecia en una sociedad del bienestar fueron iniciados por el gobierno Carl Bildt (1991-94) en medio de un desplome económico casi sin precedentes. Su corto gobierno fue señero en muchos aspectos, pero los cambios así iniciados no hubiesen sido sino un pequeño paréntesis histórico de no responder a problemas profundos de la sociedad sueca. Esto fue lo que claramente se pudo constatar cuando la socialdemocracia volvió al poder en septiembre de 1994. Prácticamente ninguna de las reformas importantes introducidas durante los años anteriores fue revertida, y algunas de ellas fueron incluso profundizadas por una socialdemocracia que había madurado durante los años en la oposición, dejando tras de sí el dogmatismo socializante de la época de Olof Palme¹⁹.

¹⁸ El concepto sueco es *egenmakt*, literalmente “poder propio”. Conceptos o consignas como “influencia del usuario” (*brukarinflytande*) y otras semejantes que también demandaban menos estatismo y más participación ciudadana fueron características de esta crítica al sistema desde el interior del propio movimiento socialdemócrata.

¹⁹ Olof Palme fue el jefe de la socialdemocracia entre 1969 y 1986, año en que fue asesinado. Su liderato dio clara expresión a la radicalización política que afectó a la sociedad sueca a partir de fines de los años 60 y que se tradujo en una socialdemocracia que rompió con su tradición de moderación y búsqueda de compromisos especialmente con los sectores empresariales.

No es del caso entrar aquí a discutir en detalle ni la cronología ni las formas exactas de implementación de las reformas emprendidas durante los años 90. Lo que se presenta a continuación es un resumen de los principales logros de estas reformas, lo que permitirá, en las secciones finales de este trabajo, discutir tanto los problemas como las perspectivas futuras de este proceso.

Es pertinente empezar por la economía, ya que fue la aguda crisis económica de comienzos de los 90 la que, de diversas maneras, sirvió de catalizador del proceso de cambio. En este terreno se pueden constatar una serie de éxitos importantes, si bien la situación sigue siendo de muchas maneras muy vulnerable. Tanto las finanzas públicas como el crecimiento económico de Suecia se han contado durante los últimos años entre los más sólidos de Europa²⁰. Una parte importante de este éxito se debió a un estricto programa de saneamiento de las cuentas fiscales a través de la reducción del gasto público, que bajó de más del 70 por ciento del ingreso nacional en 1993 al 54 por ciento en 2001. Esto se logró, como ya se dijo, a través de recortes en los niveles de beneficios sociales, reducciones de personal y efectivización de los servicios públicos mediante reestructuraciones, licitaciones, privatizaciones y aumento generalizado del nivel de competencia. Todo esto, más la recuperación económica iniciada en 1994, permitió generar un superávit fiscal ya en 1998, así como una reducción de la deuda pública y una cierta reducción de la carga tributaria total²¹.

Estos logros fueron fundamentalmente la obra de Göran Persson, quien asumió la jefatura de la socialdemocracia y el cargo de primer ministro en 1996. Persson aplicó un programa de austeridad que, a través de la fijación en 1997 de un techo máximo de gasto público, puso fin a la práctica de “presupuesto blando” que de hecho se aplicaba en la administración pública sueca. A su vez, Persson ha dado pruebas de una clara conciencia respecto de la imposibilidad de aumentar mucho más la carga tributaria total, así como de los riesgos que cualquier atisbo de irresponsabilidad fiscal o coqueteo con el populismo redistribuidor conlleva para una economía pequeña y muy abierta como la de Suecia. Ésta es sin duda la gran lección de la dura crisis de los años 90, que ha venido a poner fin definitivo al sueño de un Estado benefactor en permanente expansión económica.

²⁰ El crecimiento promedio anual del PIB sueco fue del 3 por ciento entre 1999 y 2002, mientras que para la Unión Europea fue de sólo 2,2 por ciento.

²¹ La deuda pública bajó del 80 al 53 por ciento del ingreso nacional entre 1994 y 2000 y la carga tributaria total, que en 1989 había superado el 56 por ciento del ingreso nacional, se estabilizó entre 2000 y 2002 en torno al 51 por ciento.

La crisis y las subsecuentes reformas económicas conmovieron profundamente no sólo la base económica del sector público de Suecia sino también su estructura interna y sus relaciones con el resto de la sociedad. La conciencia de que el Estado benefactor había llegado a los límites de su expansión generó, y sigue generando hoy más que nunca, una búsqueda de soluciones alternativas que requieren involucrar tanto al sector empresarial como a la sociedad civil de una manera radicalmente nueva. Para analizar estos aspectos es pertinente considerar por separado cada una de las cuatro funciones básicas de la organización de los servicios del bienestar, a saber: demanda, oferta, financiamiento y regulación/control.

En el nivel de la demanda se pueden observar una serie de cambios realmente revolucionarios que han dado a los ciudadanos un poder sobre sus decisiones básicas de consumo que hasta hace no mucho tiempo era absolutamente impensable. La libertad de elección ha sido reconocida, si bien no sin resistencia²², como un principio fundamental de una sociedad del bienestar con “rostro humano”, es decir, que respete el derecho de cada individuo a tomar con libertad las decisiones más importantes de su vida. La forma más radical y señera de esta libertad de elección está dada por el sistema de *vouchers* o cheques de educación implantado en 1992 y que hoy rige para toda la educación básica y secundaria del país. Este sistema les da a padres e hijos el derecho a elegir escuela con mucha libertad, ya sea dentro del sector escolar público o entre las escuelas independientes. Este sistema ha ido acompañado por una amplia libertad de establecer escuelas independientes y de competir, en condiciones bastante justas, con el sector público. Este sistema de *vouchers* escolares ha colocado a Suecia a la vanguardia del movimiento internacional de reforma del Estado benefactor, logrando combinar la libertad de elección con aspiraciones básicas de igualdad y justicia social²³.

Esta libertad de elección ha dado origen a una ola impresionante de creación de escuelas independientes. Si hoy se cuenta a los profesionales junto con los alumnos y apoderados involucrados en las escuelas independientes, llegamos a nada menos que un cuarto de millón de personas. Pero también la escuela pública ha sido profundamente influenciada por esta

²² La resistencia proviene de diversos sectores y es tanto ideológica como pragmática. La izquierda de pasado comunista junto con los sectores más reaccionarios de la socialdemocracia y del movimiento sindical encabezan la resistencia ideológica. Pero aún más importante es la “resistencia pragmática” que se da en muchas administraciones provinciales y municipales que, por razones presupuestarias o de poder, tratan de dificultar o simplemente impedir la realización y/o la extensión de la libertad de elección ciudadana.

²³ En este sentido es digno de notar el gran interés que en Estados Unidos suscita el sistema de elección libre escolar de Suecia, que es visto, particularmente por sectores conservadores, como un verdadero modelo a seguir.

libertad de elección y la presión que ella crea sobre las escuelas existentes. Todas las escuelas de Suecia —independientemente de si son gestionadas por el sector público o el privado— deben hoy plantearse la misma pregunta acerca de la satisfacción de sus usuarios que todo productor se plantea cuando depende de la elección voluntaria de los consumidores. De esta manera la escuela pública ha sido sacada de su rutina y de su típica actitud monopolista frente a un consumidor que antes no tenía opciones alternativas.

Este cambio señero en el sector de la educación se ha reproducido de diversas formas en otros sectores. Cada vez son más los municipios que organizan muchos de sus servicios a través de sistemas de *vouchers*, especialmente aquellos que se brindan a jubilados y ancianos, así como en lo que respecta al cuidado de niños de edad preescolar. Al mismo tiempo existe hoy en el sector de la salud una amplia aceptación del principio de soberanía del consumidor, que de hecho tiende a acercarse cada vez más a un sistema de libertad nacional de elección de la atención médica y hospitalaria²⁴.

Otro desarrollo interesante de la libertad de elección tiene que ver con los fondos de pensiones. El sistema sueco fue tradicionalmente, como tantos otros, un sistema de reparto financiado por la tributación corriente. Este sistema fue remodelado a fines de los años 90, cuando se le dio a cada contribuyente propiedad privada sobre una parte de sus ahorros para la pensión (correspondiente al 2,5 por ciento del salario bruto) y el derecho a decidir con plena libertad la colocación de aquella parte entre una gran variedad de fondos alternativos. Esto ha convertido a los suecos en uno de los pueblos más capitalistas de la tierra, creando un interés popular inusitado por los vaivenes de la bolsa de valores.

Estos cambios tan sustanciales en la demanda y en la libertad de elección ciudadana han ido acompañados por cambios de igual significación en la oferta o producción. El monopolio estatal sobre la producción de una amplia gama de servicios se ha visto desmantelado por una serie de reformas que van desde la privatización total o parcial de importantes compañías públicas —especialmente en el área de telecomunicaciones, transportes urbanos, infraestructura y producción de energía— hasta la

²⁴ Aquí las diferencias regionales son grandes, ya que esta libertad de elección no se basa en una ley nacional, como en el caso de la escuela, sino en decisiones de los gobiernos provinciales. Así se da el caso de una total libertad de elección en la provincia de Estocolmo (donde en lo fundamental se paga a los proveedores de servicios de salud de acuerdo con el principio de que “la plata sigue al paciente”), que contrasta con la casi total falta de libertad en el norte del país, donde la dispersión geográfica de la población sumada a sólidas mayorías de izquierda han bloqueado efectivamente este desarrollo.

desregulación de otras áreas donde las empresas públicas han sido sometidas a la competencia —principalmente transportes, pero también actividades tan diversas como la provisión de empleos o los servicios de correo— y a la generalización del sistema de licitaciones dentro del sector público, así como a la libertad de abrir escuelas, centros de salud y muchas otras actividades cuya demanda está regulada, ya sea por el sistema de *vouchers* o por pagos directos del sistema fiscal.

Estos cambios han alcanzado su mayor profundidad en las áreas privatizadas y desreguladas, donde los productores públicos o semipúblicos aún existentes están sometidos a las formas normales de funcionamiento de las firmas privadas²⁵. En los sectores de servicios más tradicionales —salud, educación, cuidado de niños y ancianos— los grados de competencia y establecimiento de actores privados varían mucho dentro del país, dependiendo esencialmente de los grados de concentración urbana —con la provincia de Estocolmo claramente a la vanguardia de los cambios— y de las mayorías políticas en los niveles provincial y municipal, donde las áreas con estables mayorías de izquierda están, en general, muy retrasadas respecto de las áreas de mayorías cambiantes y, aún más, de las áreas con mayoría liberal-conservadora. Así, por ejemplo, hay municipalidades donde todo el sector de servicios para ancianos y de cuidado de niños está sometido a la competencia o ha sido privatizado (ya sea por licitación o dentro del sistema de *vouchers*), y otras donde nada de esto existe. En el nivel nacional un grado de privatización que va del diez al veinte por ciento de los servicios básicos es bastante común, con una tendencia en alza muy clara para la mayoría de ellos.

Estos cambios tan significativos en la demanda y la oferta no se han visto acompañados por un cambio de igual magnitud en lo que se refiere al financiamiento de los servicios básicos. La regla sigue siendo en este caso un estricto financiamiento público directo (vía asignación presupuestaria o pago a la firma licitadora) o indirecto (vía *vouchers*) que excluye la posibilidad para el consumidor de hacer pagos extras por un acceso preferencial a algún servicio o para obtener un servicio de más alta calidad. Esto no excluye un cierto cobro por los servicios recibidos, por ejemplo de salud, pero ese cobro tiene que ser igual para todos e independiente de quién preste el servicio en cuestión. La finalidad declarada de este principio es resguardar un acceso relativamente igualitario a los servicios básicos de salud, educación y bienestar en general.

²⁵ Si bien algunas de estas empresas siguen recibiendo un tratamiento especial en caso de crisis, como recientemente ocurrió con los Ferrocarriles del Estado, cuyo enorme déficit hubiese llevado a cualquier empresa privada a la quiebra, pero que en este caso motivó la decisión política de salvar a la empresa cubriendo su déficit.

Esto no ha impedido, sin embargo, el surgimiento de vías paralelas de acceso a servicios como los de salud, con el fin de protegerse de las ineficiencias y largos tiempos de espera que pueden afectar a los servicios públicos. Esto es muy común en las empresas pero también dentro del sector público en cuanto se refiere a su personal clave (a o todo el personal en ciertos casos). El riesgo de tener que prescindir por meses de una persona estratégicamente importante y difícilmente reemplazable es un lujo que pocas organizaciones pueden darse y es por ello que se pagan seguros privados que dan acceso expedito a clínicas privadas. Así por ejemplo, cuando el primer ministro socialdemócrata Göran Persson, hace no mucho, tuvo que ser atendido por una dolencia, acudió lógicamente a una clínica privada, a la que también acuden sus colegas del gobierno, a los que por cierto sería una locura remitir al sistema público de salud con el riesgo cierto de largas esperas antes de ser atendidos. Irónicamente, la clínica privada de la elite socialdemócrata es la misma en que se atiende buena parte la de elite empresarial del país.

En el nivel de los seguros de paro y enfermedad, así como de las jubilaciones, se dan formas cada vez más amplias de financiamiento complementario a través de seguros privados ofrecidos por los sindicatos, las empresas o directamente a los individuos por diversas compañías aseguradoras. Esto ha creado un sistema de seguridad social que de hecho tiene cada vez menos de igualitario y que ofrece a sectores cada vez más amplios una compensación por aquellos niveles de seguridad económica que el Estado benefactor ya no es capaz de brindar.

Finalmente, en el ámbito de la función reguladora y de control vemos una evolución contraria a la que observamos en las áreas antes mencionadas. El rol del Estado y de la política se han visto claramente fortalecidos en este caso. Al aparecer un gran número de productores que habitualmente compiten entre sí, y de los cuales muchos son del área privada, se ha debido fortalecer esta función de regulación y control que, particularmente en lo que se refiere al control, estaba tremendamente poco desarrollada. Esto es claro, por ejemplo, en el caso de las escuelas independientes, donde la Superintendencia de Escuelas ha desarrollado funciones de control cada vez más amplias que, lamentablemente, aún brillan por su ausencia en el caso de las escuelas públicas.

Esta extensión de la función política de regulación y control puede parecer paradójica pero es, en realidad, una parte consustancial de todo proceso que quiera crear condiciones propias de un mercado competitivo. La verdad es que, contradiciendo una creencia muy generalizada, se puede constatar que un mercado libre es en general mucho más regulado —ya sea

por normas de derecho privado o público— que un sistema de planificación y monopolio estatal que, por naturaleza, detesta los controles y aborrece la transparencia de sus actividades.

Éstos han sido los cambios más importantes que paulatinamente han ido convirtiendo a Suecia en una sociedad del bienestar mucho más humana y libre, donde una multiplicidad de actores tanto públicos como privados participan como productores y el consumidor ha logrado una libertad de elección cada vez más amplia. En esta sociedad del bienestar el Estado sigue cumpliendo funciones muy importantes, pero no ya de aquella manera excluyente y paternalista propia del Estado benefactor de antaño. Ahora bien, mucho queda por hacer en todo esto y aún hay una serie de problemas importantes por resolver en esta transición del Estado benefactor a la sociedad del bienestar. A ello se abocan las dos secciones finales de este texto, comenzando por el aspecto económico, para pasar luego a discutir, en forma sucinta, el problema de la cohesión social en una sociedad cada vez más heterogénea que les da amplias posibilidades a sus ciudadanos de definir libremente sus vidas.

Problemas económicos pendientes

En lo económico, el problema más decisivo por resolver —independientemente de la forma de organizar los sistemas del bienestar— tiene que ver con la relación entre población activa y pasiva. Esta relación tiene una importancia fundamental para determinar el nivel de bienestar de la población, particularmente cuando más y más de ese bienestar depende del acceso a servicios interpersonales. En el caso de Suecia, esta relación se tornó problemática ya a partir del desplome del pleno empleo a comienzos de la década de 1990 y se va a ver considerablemente agravada por las tendencias demográficas que pronto se harán sentir tanto en Suecia como en otros países desarrollados.

En términos del empleo, el derrumbe iniciado en 1990 tocó fondo en 1994 para mantenerse luego, a pesar del repunte económico que se inició ese año, en un nivel muy bajo hasta 1998. La cesantía total se mantuvo hasta ese año por sobre el 12 por ciento de la fuerza de trabajo. Entre 1999 y 2001 se produjo una recuperación, con un aumento sostenido del empleo aparente y una caída correspondiente del desempleo²⁶. Pero

²⁶ El empleo aparente aumentó del 73,4 al 78,2 por ciento de la población entre 20 y 64 años de edad entre 1997 y 2001. En el mismo lapso la cesantía total cayó del 12,5 al 6,5 por ciento.

esta recuperación tuvo dos problemas decisivos. El primero es que ni de cerca se llegó a alcanzar las cifras de empleo previas a la crisis²⁷. El segundo, y aún más serio, es que toda la ganancia aparente del empleo se transformó en ausentismo por razones de salud. De hecho, la población realmente activa se mantuvo prácticamente constante entre 1997 y 2001 y lo mismo ocurrió en términos de las horas efectivamente trabajadas. Éste es un hecho extremadamente alarmante e inusitado tratándose de la culminación de un largo auge económico que va de 1994 a 2001. El resultado de esto es que el ciclo económico alcanzó su cenit con un empleo efectivo que de hecho fue igual al que se registró en su punto más bajo²⁸.

Desde 2002 en adelante, cuando el ciclo económico cambió de signo, se ha vuelto a ver una caída del empleo que coincide ahora con una continuación del ausentismo por razones de salud combinado con un fuerte crecimiento de las jubilaciones anticipadas²⁹. A esto debe agregársele el impacto dramático que los cambios demográficos tendrán en los años venideros tanto sobre la oferta de fuerza de trabajo como sobre la división por edades de la población. La cantidad de gente que deje el mercado de trabajo será superior a la que entre al mismo, generando en los próximos decenios un déficit anual de unas 20.000 personas, lo que equivale al 0,4 por ciento de la fuerza de trabajo. Para los próximos treinta años se calcula además que el número de personas de 65 o más años de edad aumentará en más de un 50 por ciento y que la relación entre población activa y pasiva se reducirá drásticamente³⁰.

Estos procesos están ya generando fuertes tensiones en el presupuesto público. El presupuesto recién aprobado para 2004 asume un déficit de 5,8 por ciento, lo que llevará a un aumento del endeudamiento público equivalente a unos 5.700 millones de dólares estadounidenses a la paridad cambiaria vigente a mediados de diciembre de 2003. El elemento desestabilizador inmediato más importante detrás de este déficit es el aumento explosivo del costo de los subsidios por motivos de enfermedad, que según los cálculos presupuestarios consumirán en 2004 nada menos que el 16,5

²⁷ Las cifras de empleo mostraban, al culminar el ciclo económico en 2001-2002, un déficit de más de 200.000 puestos de trabajo respecto de la situación imperante en 1990. Aún más, en 1990 el empleo entre la población de 20 a 64 años de edad era del 86 por ciento a compararse con el 78,2 por ciento que se alcanzó en 2001.

²⁸ El empleo efectivo, en este caso las personas entre 20 y 65 años de edad que realmente trabajaban, fue del 70,1 por ciento en 1997 (año en que culmina la caída del empleo) y del 70,6 por ciento en 2001.

²⁹ El número de personas jubiladas anticipadamente ha pasado de 350.000 en 1989 a 493.000 en junio de 2003.

³⁰ Se calcula que entre 2002 y 2032 las personas de 65 o más años aumentarán desde 1,53 millón a 2,33 millones y que la relación entre las personas de 25 a 64 años de edad y aquellas de mayor edad disminuirá de 3,1 a 2,1 veces.

por ciento del presupuesto estatal y cuyo monto casi triplica el servicio de la deuda pública.

Las razones profundas de estas tensiones presupuestarias —a saber, la relación entre carga tributaria e ingreso nacional así como entre población activa y pasiva— nos llevan derechamente a tres de los dilemas más importantes que la sociedad sueca deberá resolver en los años próximamente venideros.

El primero de ellos se refiere a lo que podría llamarse la relación de lealtad o confiabilidad entre ciudadanos y Estado. Un Estado que ofrece beneficios sociales tan amplios y generosos como el sueco presupone una relación con sus ciudadanos donde éstos estén lealmente dispuestos a, por una parte, trabajar y aportar una alta proporción de sus ingresos al erario público y, por la otra, a no sobreutilizar o aprovecharse de los sistemas de subsidios. Lo que se presupone es, simplemente, una fuerte base de decencia y solidaridad social, tanto de parte de la población como del Estado. Ahora bien, es justamente esta base moral la que se ha resquebrajado de una manera extremadamente visible y preocupante. Suecia vive hoy lo que con toda propiedad se puede llamar una crisis moral generalizada, que en su forma más evidente se expresa en una serie de escándalos de corrupción que han choqueado a una nación que tenía una idea muy diferente de sí misma³¹.

Estos escándalos espectaculares son simbólicamente muy importantes, pero lo realmente serio en términos de las finanzas públicas y del bienestar general es la disposición creciente de la población a optar por el ausentismo laboral o simplemente por abandonar las filas de la población activa. En el fondo, se trata de un cambio mental respecto de la relación entre derechos y obligaciones combinado con una relación entre salarios netos y subsidios que en la práctica desincentiva el trabajo legal (dándole a su vez grandes incentivos a cualquier forma de trabajo al margen del sistema)³². Este problema se hace de muy difícil solución una vez que la práctica de “vivir del trabajo de otros” se hace común en una sociedad cuyos

³¹ El escándalo más notable, y de amplias consecuencias para la credibilidad general del sector público, involucra a un centenar de funcionarios del poderoso monopolio estatal de la venta de bebidas alcohólicas (*Systembolaget*), cuya jefa es nada menos que la esposa del primer ministro. Incluso el rey, *Karl XVI Gustav*, se ha hecho eco de estos escándalos en su reciente discurso de Navidad al decir: “Ha sido doloroso descubrir que en aquel idilio en el cual habíamos vivido y queríamos vivir estaba el caldo de cultivo de la frivolidad y la codicia.”

³² Es interesante notar que esta verdadera epidemia de ausentismo laboral y abandono de la fuerza de trabajo por motivos de salud se da en uno de los pueblos más sanos del planeta y sin que haya ni la más mínima evidencia de un empeoramiento real de sus condiciones generales de salud. Tampoco se puede hacer referencia a un cambio en las condiciones mismas de la vida laboral de tal magnitud que pudiese explicar semejante desarrollo.

mecanismos institucionales y económicos se basan en una fuerte ética del trabajo y de la responsabilidad ciudadana.

Darle solución a esta “epidemia de ausentismo” dentro de los marcos del sistema actual requeriría de un aumento muy drástico de los mecanismos de control y sanción por parte del Estado, que terminaría así transformándose en un verdadero Estado-patrón inquisidor y punitivo. Una modificación así sería no sólo profundamente indeseable sino también políticamente desastrosa para aquel o aquellos partidos que se empeñasen en llevarla adelante. La verdadera alternativa a esto es el restablecimiento claro, por una parte, de la responsabilidad personal por la propia seguridad social y, por la otra, de los incentivos para trabajar en vez de vivir del trabajo de otros. Mientras la diferencia económica entre trabajar y no hacerlo sea para muchos muy pequeña o inexistente y los costos de las opciones individuales sean en lo sustantivo pagados por otros —los contribuyentes en general—, será muy difícil parar la ola de desertión laboral actualmente en marcha. Se vislumbra el surgimiento de sistemas de seguridad social altamente personalizados, según los cuales el Estado pasaría a tener un rol fundamentalmente regulador y su función benefactora se circunscribiría a aquellos sectores de la población que realmente no puedan responsabilizarse por su propio bienestar³³.

El segundo dilema se refiere al financiamiento futuro de los servicios del bienestar dada la imposibilidad de expandir mucho más la base tributaria del Estado sueco. Este límite es, como ya se dijo, una evidencia tanto teórica como práctica que hace contraproducente cualquier aumento sustancial de la carga tributaria. La conciencia de este hecho fue claramente expresada hace poco por el primer ministro Göran Persson al declararse abierto a una revisión de los sistemas de seguridad social y a un financiamiento complementario de los mismos por la vía de seguros y aportes privados.

El problema es importante en sí mismo, dada la tendencia natural del desarrollo de una sociedad de la afluencia hacia un mayor consumo relativo de servicios interpersonales, especialmente de salud, educación y asistencia a la vejez. Es por ello que una sociedad como la sueca puede convertirse paulatinamente en un país subdesarrollado en términos de servicios del bienestar si se empecina en limitar su financiamiento a lo que los impuestos puedan pagar. Como hemos visto, esto está ya abriendo vías paralelas de financiamiento, pero el futuro requerirá de mucha más creatividad en este terreno.

³³ Este tipo de sistemas personalizados de seguridad social ha sido ya propuesto en Suecia bajo la forma de cuentas o fondos individuales de seguridad social, incluyendo también las pensiones.

Toda esta problemática se hace aún más crítica al considerar el impacto de las tendencias demográficas antes mencionadas. Es absolutamente evidente que el fuerte aumento de la población retirada y anciana va a someter a un tremendo estrés a una base tributaria ya insuficiente y vulnerable. El riesgo es que se produzca una fuerte lucha generacional por el acceso a los fondos públicos con efectos que son difíciles de predecir. El resultado de una lucha semejante debería en principio favorecer a la población activa debido, entre otras cosas, a su fuerte posición en un mercado de trabajo que se va a caracterizar por una escasez estructural de fuerza de trabajo y una gran abundancia de opciones para migrar hacia países con salarios netos más altos. Esto hace que lo más probable sea una tendencia hacia la baja de los impuestos al trabajo que acreciente aún más el problema de la financiación fiscal de los servicios del bienestar.

El tercer dilema por resolver fluye de los dos anteriores y se refiere a la posibilidad de paliar el problema de una población activa insuficiente a través de un incremento radical de la inmigración. Éste es uno de los temas que actualmente más se debate tanto en Suecia como en Europa. Se ha calculado que la Unión Europea necesitará de un influjo de unos 15 millones de inmigrantes al año para paliar su déficit demográfico futuro. Para Suecia se habla de unos 750.000 nuevos inmigrantes durante los próximos 15 a 20 años³⁴. Además, está claro que esta inmigración eventual provendría fundamentalmente de países no europeos, ya que los problemas demográficos son comunes en todas las sociedades europeas avanzadas e incluyen también a los países de Europa oriental.

La perspectiva de abrirse hacia una inmigración semejante es un verdadero dilema considerando la exclusión social y étnica que hoy afecta a muchas minorías inmigrantes así como los altos niveles de tensión que existen en Europa respecto de los inmigrantes de origen no europeo. Suecia es uno de los pocos países de Europa occidental donde no existe un partido xenófobo de importancia, cosa que llama la atención si se piensa que tanto en Noruega como en Dinamarca hay partidos muy influyentes que han hecho de la “cuestión de la inmigración” su tema fundamental³⁵. Es por ello que no es difícil entender el temor que existe en el seno de la

³⁴ Esta cifra debe ponerse en relación a la población del país que no alcanza ni a los 9 millones de habitantes.

³⁵ La explicación de que en Suecia no exista hoy un partido xenófobo de importancia no está por cierto en la falta de una base potencial de apoyo para tal partido. En 1991 surgió un partido así, llamado Nueva Democracia que obtuvo un éxito rotundo en las elecciones de septiembre de ese año. Lo que ocurrió luego es que ese partido se hundió por la falta de un liderazgo claro y el caos interno que pronto lo aquejaron. Es así como toda una generación de activistas se quemó políticamente y Suecia se convirtió, al menos por un tiempo, en una excepción escandinava.

elite política del país ante el eventual surgimiento de un partido semejante que pueda canalizar el innegable sentimiento de inquietud y malestar que existe entre amplios sectores de la población frente a la realidad de una inmigración que no pocos ven como económicamente parasitaria y culturalmente amenazante.

Por todo esto es que abrirse a una mayor inmigración de este tipo no es una decisión fácil³⁶. Los riesgos políticos son evidentes y sus verdaderas ventajas económicas dudosas de no cambiarse radicalmente las formas de integrar al inmigrante, asegurando su pronta incorporación al mercado laboral y desincentivando drásticamente el uso de subsidios como forma de subsistencia. Esto último presupone o bien la creación de un sistema especial para los inmigrantes que los excluya del acceso rápido a los beneficios sociales o bien un cambio total del sistema asistencial sueco, pasando a exigir —tal como en los Estados Unidos a partir de la famosa reforma de Bill Clinton— contraprestaciones por el acceso a la ayuda social³⁷. Mi pronóstico es que ambas cosas se harán realidad, dada la necesidad imperiosa de disponer de nueva fuerza de trabajo, activando a aquellos sectores de la población inmigrante que hoy viven en la marginación laboral y atrayendo nuevos inmigrantes.

Los grandes dilemas del futuro

Más allá de lo económico, el paso a una sociedad del bienestar caracterizada por una gran diversidad de estilos de vida y una amplia libertad ciudadana plantea una serie de dilemas que no son fáciles de resolver. Se trata en realidad del delicado balance entre diversas libertades, opciones y valores que pueden ser positivos y complementarse mutuamente, pero que también pueden volverse antitéticos y destructivos de ser afirmados de manera unilateral. Éste es un tema de largo aliento que en su esencia trata de las encrucijadas entre libertad e igualdad, diversidad y cohesión social e individualismo y comunidad, que son fundamentales en toda sociedad abierta. Lo que a continuación se esboza no es sino la manifestación concreta de estas encrucijadas en tres debates hoy en curso en

³⁶ Éste es un tema de candente actualidad, ya que el *Riksdag* (parlamento) en principio ha aprobado la apertura del país a este tipo de migración, pero el gobierno ha hecho hasta ahora oídos sordos a esta decisión verdaderamente histórica.

³⁷ Se trataría de prestaciones laborales fuera del mercado de trabajo normal que podrían combinarse con prácticas, estudios u otras medidas de activación cuyo objetivo es, por una parte, impedir la formación de una cultura de la dependencia y la pasividad y, por la otra, hacer imposible el trabajo al negro paralelo a la recepción de subsidios.

Suecia acerca del futuro de la sociedad del bienestar. El primero trata de los límites de la privatización y el fin de lucro, el segundo de los límites de la desigualdad socioeconómica y el tercero de los límites de la diversidad cultural.

¿Qué se puede privatizar y bajo qué formas? ¿Es pertinente dejar que el interés de lucro y las formas empresariales penetren en todo el sector del bienestar? ¿Qué niveles de ganancia se pueden permitir en sectores como la educación y la salud? Este es el tipo de preguntas que hoy se plantean en páginas editoriales, debates políticos, tesis académicas e investigaciones parlamentarias. En todo esto está lejos de existir un consenso, pero la aceptación bajo ciertas condiciones, por parte de la socialdemocracia, de una privatización muy amplia es notable y seguramente decisiva para el futuro. En el caso de la salud³⁸, para tomar un ejemplo destacado, se acepta la privatización (con o sin fines de lucro) de todos los hospitales y centros médicos, excepto aquellos, no más de una decena, que son parte de (o están asociados a) una universidad. La condición básica es que las entidades privatizadas funcionen exclusivamente dentro del sistema de salud con financiamiento (en concreto, que no acepten pacientes privados). En el caso de la educación se acepta también, en principio, el establecimiento irrestricto de escuelas independientes siempre que se sigan más estrictamente las regulaciones válidas para las escuelas públicas³⁹. Esto está conformando una línea general de amplia aceptación a las privatizaciones, que combina una casi total apertura hacia todo tipo de actores (con o sin fines de lucro) junto con una regulación más estricta de su funcionamiento. Esto no se refiere, por supuesto, a aquellas funciones públicas que tienen que ver con el ejercicio mismo de la autoridad estatal.

Aparte de esto, está hoy en marcha una investigación gubernamental sobre los niveles aceptables de ganancia de estas actividades de servicios básicos privatizados. Aquí se espera que se proponga la creación de un tipo especial de sociedad anónima con un tope para las ganancias de los propietarios. El problema de una limitación semejante es que podría desincentivar las inversiones privadas en los sectores clave del bienestar, cosa que sería altamente contraproducente ya que hoy existe, y existirá aún más en el futuro, una enorme necesidad de inversiones complementarias, dadas

³⁸ De acuerdo con las proposiciones contenidas en la investigación gubernamental *Vårda vården* ("Cuidar el cuidado", en el sentido de atención o cuidado médico), hecha pública hace unos meses.

³⁹ Se trata de las proposiciones de dos comisiones parlamentarias, una sobre la escuela básica y la otra sobre la educación secundaria. La decisión parlamentaria al respecto será tomada durante la primera mitad de 2004.

las dificultades de ampliar la financiación tributaria de los servicios del bienestar.

El tema de los límites de la desigualdad socioeconómica es enormemente sensible dada la retórica niveladora que por décadas ha imperado en Suecia⁴⁰. El dilema puede ser planteado así: nadie desea el surgimiento de aquel tipo de pobreza absoluta que se puede constatar en muchos otros países, incluso desarrollados, pero al mismo tiempo se entiende que sin un aumento de los incentivos al trabajo y un desincentivo correlativo a “vivir del trabajo de otros” será imposible mantener —lo deseable es, por cierto, aumentar— el bienestar de todos.

Por otra parte, se entiende que diferencias mayores en los ingresos llevarían inevitablemente a una diferenciación creciente del acceso a los servicios del bienestar, ya sea por el surgimiento de una creciente demanda privada o por el desarrollo aún mayor del sector de seguros privados. Aquí el dilema se puede plantear así: es deseable asegurarle a toda la población una igualdad básica de bienestar y seguridad social, pero también es deseable atraer una proporción creciente del ingreso disponible de los ciudadanos hacia los sectores de bienestar, en particular hacia la educación, que es el sector estratégico en términos de crecimiento⁴¹. Esto último, a su vez, no se puede lograr si no se les da un servicio mejor o más expedito a quienes estén dispuestos o puedan pagar extra por ello. El aceptar o no esta desigualdad, y hasta qué punto, será uno de los grandes temas del futuro en Suecia.

Finalmente está el problema de los límites de la diversidad cultural, que, a no dudarlo, es el más difícil de resolver y el que provoca las reacciones más encontradas entre la población tanto de Suecia como de otros países europeos⁴². En este sentido se está despertando de un largo sueño

⁴⁰ El tema de la igualdad socioeconómica en Suecia es complejo e intensamente debatido. Se da un grado muy alto de igualdad en los ingresos netos corrientes, provenientes ya sea del trabajo o de los subsidios. Al mismo tiempo, se dan desigualdades en la fortuna acumulada que incluso son mayores que las existentes en Estados Unidos. Lo más peculiar de Suecia es, debido a la alta carga tributaria a los ingresos laborales, la dificultad de formar una fortuna por medio del trabajo. Esto hace que la movilidad económica en términos de fortuna acumulada sea muy limitada e infinitamente más baja que en los Estados Unidos.

⁴¹ Desde el punto de vista del desarrollo, es una simple estupidez prohibirle a la gente hacer un aporte adicional al cheque educacional a fin de obtener una mejor educación para sus hijos, aumentando así el gasto total de la sociedad en educación. El resultado es que esos ingresos se canalizan hoy hacia la adquisición de más viajes de turismo, automóviles, vestimenta u otros productos de consumo no productivo.

⁴² El debate francés sobre el velo islámico y otras manifestaciones religiosas en las escuelas públicas es el ejemplo más claro de este tipo de profundos dilemas que conmueven a toda la Europa contemporánea, dividiendo a izquierdas y derechas y sembrando la disensión entre conservadores, liberales o socialistas.

multiculturalista, que en su ingenuidad creía que todas las expresiones culturales eran compatibles tanto entre sí como con los valores básicos de una sociedad abierta. Aquí se plantean dos dilemas importantes. El primero se refiere a la amplitud de la libertad de credo, particularmente cuando se trata de expresiones religiosas que no respetan la secularización de la vida social y cuya aceptación plena llevaría prácticamente a la creación de un verdadero Estado dentro del Estado. El segundo dilema es el conflicto potencial entre libertad de grupo y libertad individual. La libertad de un grupo determinado para elegir su estilo de vida puede llevar a una aspiración sectaria de controlar tanto a su entorno como a sus miembros de una manera que, en particular respecto de los niños, atente contra principios básicos de libertad e integridad individual.

En Suecia este tipo de conflictos se ha planteado de diversas maneras, desde los asesinatos conmovedores de dos mujeres jóvenes con raíces en el Oriente Medio (cuyo “delito” era querer vivir con la libertad propia de toda mujer en Suecia) hasta los reportajes sobre imanes que fomentan o encubren la circuncisión femenina y escuelas confesionales en las cuales tanto el contenido de la educación como las formas de tratar a los niños están claramente reñidos con las exigencias que imperan en el país. En todo esto están latentes los conflictos internacionales que hoy enfrentan crudamente a las democracias occidentales con el fundamentalismo islamista. En el fondo se trata de los conflictos entre modernidad y formas tradicionales de sociedad, así como entre individualismo y colectivismo que caracterizan la instauración de las sociedades abiertas.

Este tipo de dilemas ocupará de manera creciente a la Suecia del mañana. La organización futura de la sociedad del bienestar tendrá mucho que ver con la forma que finalmente adopte para resolver estos desafíos en un mundo cada vez más libre y globalizado. Lo que sí es seguro es que ya no hay vuelta atrás al Estado benefactor del pasado, aquel Estado paternalista que daba imponiendo e imponía dando. No era, como algunos quisieron creer, ni el fin de la historia ni la culminación del desarrollo humano. Como todo producto histórico, terminó por hacerse incompatible con el desarrollo mismo de la sociedad que un día lo vio nacer y es por ello que ya pertenece al mundo de los recuerdos y de los mitos. □