

EL TRADE OFF EFICIENCIA-EQUIDAD Y LA COHESIÓN SOCIAL EN ALEMANIA, SUECIA Y REINO UNIDO.

Manuel Sánchez de Dios

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología

Universidad Complutense de Madrid

MSANCHEZ@cps.ucm.es

Palabras clave: Estado de bienestar, igualdad, cohesión social, Europa, socialdemocracia.

Resumen

El Reino Unido, Alemania y Suecia tienen unas sociedades que han alcanzado altos niveles de cohesión social gracias al desarrollo de los Estados de bienestar de posguerra, aunque están sometidos a fuertes presiones como consecuencia de los cambios socioeconómicos que proceden de los efectos de la globalización y de los nuevos riesgos sociales.

En estos países ha habido distintos procesos de recalibramiento del Estado de bienestar, tanto por gobiernos conservadores como socialdemócratas. Todos ellos han tenido que enfrentar el *trade off* entre crecimiento y equidad. Los diez últimos años los estos países han tenido gobiernos socialdemócratas y, aunque tomaron un *path* redistributivo común, no han seguido las mismas políticas, en concreto en lo referente a las políticas del mercado del trabajo.

1.- INTRODUCCIÓN

Uno de los debates de mayor interés en nuestros días es el que hace referencia a los modelos de cohesión social. En este sentido se suelen contraponer las bondades del modelo social europeo basado en los principios de la solidaridad y el estatismo, frente al modelo anglosajón basado en el principio del individualismo y la ética de la responsabilidad individual. Las políticas del Estado de bienestar son el referente obligado para valorar la cohesión social en cada caso.

Una forma de analizar la cuestión es atendiendo al *trade off* entre eficiencia y equidad que caracteriza a las políticas actuales. Dicho en términos generales, las políticas pueden estar orientadas a promover el crecimiento económico, o también la igualdad social. En el ámbito donde mejor se observa este problema es en el mercado de trabajo. Así, el gran reto de Europa, como expuso la Agenda de Lisboa de 2000, es mantener los niveles conseguidos de protección social,

GRUPO DE TRABAJO 18

Las políticas de los Estados del Bienestar en perspectiva comparada

pero facilitando la creación de empleo. En el contexto europeo actualmente se sigue una pauta reformista en las políticas de bienestar, si bien hay importantes diferencias en función del régimen estructurado en cada país y la coloración de los gobiernos. En este trabajo se consideran los casos del Reino Unido, Alemania y Suecia donde a mediados de la década de 1990 se implantaron gobiernos socialdemócratas.

Los objetivos perseguidos por este trabajo son varios. Primero, el más general, es observar si se da una convergencia de políticas y modelos de bienestar europeos como consecuencia de los efectos de la globalización económica. En segundo lugar, se quiere saber si ha operado un esquema común, un *path* redistributivo similar, con los gobiernos socialdemócratas de estos países en los últimos diez años, ya que estos tienen que enfrentar necesariamente el *trade off* entre eficiencia económica y redistribución en el desarrollo de sus políticas. Por último, se trata de valorar en qué medida las políticas activas del mercado de trabajo, que se han convertido en una pieza clave del esquema de reforma socialdemócrata del Estado de bienestar, siguen un patrón común, en la línea de lo apuntado anteriormente.

La hipótesis central que se maneja en este trabajo es que los distintos gobiernos socialdemócratas tienen diferentes planteamientos en torno al Estado de bienestar, en particular, de las llamadas políticas de activación laboral. Concretamente el Nuevo Laborismo británico sigue un criterio que acepta el pragmatismo económico liberal de facilitar que el mercado ajuste la economía de forma natural a las condiciones más competitivas que impone la globalización, sólo hay que impulsar la actividad laboral. El socialismo sueco está anclado en una estrecha relación con los sindicatos obreros que defienden la desmercantilización en la medida de lo posible de las relaciones laborales y la igualdad social con las políticas de bienestar. La socialdemocracia alemana ha tomado una posición intermedia.

En el primer apartado de este trabajo se realiza una fijación de conceptos. A continuación se realiza para cada caso un análisis de contexto y una revisión de los últimos 10 años de gobierno socialdemócrata. Se concluye con un análisis de los datos estadísticos de la OCDE y EUROSTAT sobre el resultado de las políticas del bienestar de tales gobiernos.

2.- CUESTIONES GENERALES

Para identificar las soluciones que se han buscado a los retos que impone la globalización en las sociedades europeas, que han alcanzado altas cotas de cohesión gracias al desarrollo de los Estados de bienestar, hay que empezar por plantear los conceptos que se manejan.

2.1 La globalización y los nuevos riesgos sociales

El Estado de bienestar actual no solo tiene que hacer frente a los tradicionales riesgos sociales como la enfermedad, el desempleo, la jubilación, la educación o la vivienda. También tiene que hacer frente a las transformaciones que trajo la globalización y los cambios derivados de la dinámica interna de las sociedades occidentales

Se puede considerar la globalización como un fenómeno general (Tourenne, 1996, 605) basado en la creciente interdependencia entre las sociedades en los ámbitos político, organizativo, social, cultural, legal, etc., (Held, 1991, 206). La interdependencia económica está teniendo amplias consecuencias en las sociedades occidentales. Requiere la adaptación constante de la estructura productiva en el marco de una creciente competitividad internacional. La falta de adaptación tiene consecuencias que se manifiestan en el estancamiento económico, en las crisis económicas que acaban limitando el crecimiento económico y favoreciendo la aparición del desempleo, la pobreza y, en definitiva, la pérdida de bienestar general.

Esta perspectiva se diferencia del llamado "discurso de la globalización" que es un poderoso planteamiento de carácter ideológico anclado en el neoliberalismo (Svensson, 2002, 199), también conocido como el enfoque del "pensamiento único" (Pfaff, 1996, 12). El argumento central de este planteamiento es que la globalización requiere una remercantilización de las relaciones sociales y la eliminación del Estado de bienestar. Como apunta Cerny (1996, 634) "el Estado de bienestar debe desaparecer para permitir la emergencia del Estado competidor que persiga la mercantilización para hacer la economía nacional más competitiva". En el discurso neoliberal el mito "laissez faire" y el del orden natural de la economía del mercado se contraponen a las políticas del Estado de bienestar (Piven y Cloward, 1997, 199). Esto

se traduce en la eliminación de políticas de bienestar expansivas y redistributivas con una progresiva reducción de la presión fiscal, en la reducción del gasto social y, muy en particular, en la flexibilización de los mercados laborales.

En nuestra opinión la globalización es un fenómeno histórico, secular, que en cierta forma se ha acelerado en los últimos decenios, en particular desde la crisis monetaria de 1971 y la crisis de las materias primas de 1973. Estas crisis marcan el momento final de un largo periodo de un continuo crecimiento en que se formó un sólido Estado de bienestar que había alcanzado su "edad de oro. Desde entonces se han sucedido diversos episodios de crisis económicas en los 80 y 90 que han hecho tomar conciencia de los cambios profundos que tienen lugar en el contexto económico internacional (nuevos actores, nuevos mercados) y de los retos que estos cambios imponen a las sociedades desarrolladas

El cambio más relevante es la sustitución del modelo industrial fordista por otro basado en la economía de servicios. Los principales efectos de la crisis del sector industrial y el cambio tecnológico se manifiestan en el ámbito del empleo. Por un lado aparece el desempleo masivo y surgen dificultades para la incorporación laboral de personas con poca cualificación profesional y de personas mayores cuya preparación ha quedado anticuada. Por otra parte se requiere flexibilidad laboral y se introducen formas atípicas de contratación laboral, como son los contratos a tiempo parcial, por periodo limitado, de trabajadores autónomos, etc. que favorecen el desarrollo de un tipo de trabajo precario y dan lugar a una gran desigualdad salarial (Monreal, 2002, 432 y ss). Otro cambio traído por la globalización es el de la migraciones masivas desde el Tercer Mundo, que agudizan los problemas de empleo en las sociedades occidentales y ponen en peligro la cohesión social.

En definitiva, las transformaciones económicas que impone la globalización dan lugar a sociedades duales en las que un sector va quedando paulatinamente excluido del bienestar económico. Por ello, la creación de empleo estable que garantice un remuneración suficiente para vivir, es una de las grandes cuestiones a las que se enfrentan nuestras sociedades, es uno de los grandes retos para mantener la cohesión social. De aquí que un aspecto central en este análisis es el de considerar las políticas del mercado de trabajo seguidas en cada país.

Además, han surgido los llamados "nuevos riesgos sociales" diferentes de los de las sociedades de la posguerra que estaban

basadas en estructuras familiares estables y una clara división del trabajo entre el hombre y la mujer (Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2007, 492). Las sociedades postindustriales actuales se caracterizan por la inestabilidad familiar con elevadas tasa de divorcio y familias monoparentales, también se reducido la importancia del padre de familia como única fuente de renta familiar. Por otra parte la mujer se ha incorporado al mercado de trabajo, frecuentemente con bajos niveles de calificación profesional y con bajo salario. Hay, también, un cambio demográfico en las sociedades occidentales en las que el envejecimiento de la población es cada vez mayor y se requiere el cuidado de las personas mayores. Todo esto convierte a las políticas familiares en objetivo prioritario.

2.2 *Retrenchment* y reforma del Estado de bienestar

Una cuestión central para nuestras sociedades es la de saber si la adaptación a las nuevas condiciones socioeconómicas requiere modificar las actuales políticas de bienestar. Se trata de un tema de la máxima relevancia en el debate actual sobre el Estado de bienestar (Del Pino y Colino, 2006). En este sentido hay distintos pronunciamientos sobre la naturaleza y el grado de reforma del Estado de bienestar.

Inicialmente cabe distinguir entre *retrenchment* y reforma. El primero lo impulsan los neoliberales, se trata de "deconstruir" el Estado intervencionista, de remercantilizar las relaciones sociales y laborales. Es un planteamiento en sintonía con "el discurso de la globalización". Esta es la política impulsada por el Partido Republicano bajo el liderazgo de R. Reagan en USA, y la fomentada por el Partido Conservador británico bajo el liderazgo de M. Thatcher que tuvo gran audiencia en las décadas de 1980 y 1990 entre los gobiernos europeos de diverso signo, aunque realmente no produjo cambios importantes en los Estados de bienestar (Pierson, 1996, 174). En este planteamiento se sostiene que la intervención del Estado y un gasto social muy elevado dificultan la adaptación de las economías a los cambios de la globalización; además, que las regulaciones son perniciosas y solo sirven para proteger sectores en decadencia. Propugna un ajuste natural, vía mercado, entre las fuerzas productivas (Mishra, 1984, 26 y ss.).

La perspectiva de la reforma aparece en los años 90, una vez que se hace evidente que no hay que desmontar el Estado de bienestar para afrontar los retos de la globalización. Esta es el criterio que adoptan los socialdemócratas (Paterson y

Thomas, 1992, 30; Navarro, 2003, 110). Estos siempre han sostenido que la política social orientada a la igualdad solo es posible tras haber alcanzado un grado de desarrollo económico, pero ello no quiere decir que una vez alcanzado un orden social más o menos equitativo sea preciso desmontarlo si las crisis económicas desorganizan la economía. Por el contrario, a partir de la experiencia de las crisis de los últimos decenios, parece que hay una completa independencia entre las condiciones generales de la economía y las políticas del Estado de bienestar o, dicho de otro modo, el Estado de bienestar no ha sido un factor que haya amplificado los procesos de crisis económica, sino todo lo contrario, más bien ha servido como amortiguador del golpe que produce cada crisis. Para los socialdemócratas no es preciso tocar la estructura del Estado de bienestar que tiene que seguir prestando servicios sociales universales aunque haya que facilitar la intervención del sector privado en determinados servicios o hay que reducir el gasto.

Por otra parte, en la perspectiva de la reforma, Pierson (2006,65) alude a la posibilidad de lo que llama "recalibración" del Estado de bienestar, mediante la racionalización de los programas de bienestar para que puedan satisfacer sus objetivos o por su adecuación a un nuevo entorno económico y social. Pierson diferencia la recalibración del *retrenchment*, que considera una pura mercantilización de las políticas del bienestar, y de la mera contención de costes que entiende hacen las políticas socialdemócratas.

2. 2. El *trade off* entre eficacia económica y equidad

Una manera de plantear la cuestión de la reforma de las políticas del bienestar es a través del llamado *trade off* entre eficiencia económica y equidad, es decir, sobre la compatibilidad o no de ambas condiciones. La pregunta que resulta entonces es ¿hay que primar la eficiencia y el crecimiento económico frente al valor de la igualdad en las nuevas políticas económica y social, o hay que hacer lo contrario?

El planteamiento convencional de raíz neoliberal es que la desigualdad es un incentivo económico porque favorece la acumulación de capital y la inversión productiva, mientras que la redistribución tiene efectos perjudiciales para el crecimiento (Persson y Tabellini, 1994), aunque a largo plazo la desigualdad exige la intervención de los gobiernos. Ahora bien, no en todos los casos se da el *trade off*, porque este depende de la organización de la economía y la capacidad de presión de sus agentes (Aghion et al. 1999, 1621), o del grado de desarrollo económico (Esping-

Andersen, 1990,14). Por otro lado, también ocurre que una distribución igualitaria de la renta beneficia el crecimiento, porque expande el consumo e incrementa la productividad de los trabajadores (Kenworthy, 1995, 229.).

Cuando se prima la eficiencia económica sobre la equidad, generalmente se supone que con un mayor crecimiento se consigue a medio y largo plazo una economía sana capaz de absorber toda la oferta laboral, y el bienestar colectivo acaba reduciendo los problemas de la igualdad social. Además, al disponer de más recursos, con el tiempo la redistribución es más efectiva. En cambio si se hace primar la igualdad, puede ser a costa del crecimiento económico. En el ámbito donde mejor se observa este problema es en el del empleo. Así, el gran reto en Europa continental actualmente es el de mantener los niveles conseguidos de protección social, pero al mismo tiempo facilitar la creación de empleo. Sin embargo, la experiencia británica y de USA, en que por un largo periodo se impusieron las tesis neoliberales, es la de elevados niveles de empleo pero a costa de bajos salarios y una gran desigualdad social (Kenworthy, 2003, 1181).

En la práctica, los partidos conservadores para los que el *trade off* es un dogma (Navarro y Schmitt, 2005, 614), suelen estar interesados en impulsar el crecimiento económico a través de los mecanismos del mercado, y no tanto la igualdad. Consideran que es la vía para alcanzar una "sociedad del bienestar" a medio y largo plazo. Sin embargo, los partidos socialdemócratas tienden a promover, a la vez que el crecimiento, las políticas redistributivas, si bien ,dadas las nuevas condiciones de competitividad que impone la economía internacional, parte de las políticas intervencionistas keynesianas han dejado de ser redistributivas y han pasado a ser sencillamente ineficientes, porque obstaculizan el crecimiento económico. De ahí que se hayan impuesto tendencias reformistas entre los gobiernos socialdemócratas europeos con sabor liberal, conocidas bajo el rotulo de "tercera vía".

2.4. Modelos y trayectorias

El estudio de la manera en que se han enfrentado los gobiernos a las crisis de los últimos decenios, pone en evidencia que hay distintas pautas o modelos alcanzables y diferentes trayectorias que seguir. Partiendo de la muy conocida clasificación de Esping-Andersen (1990, 26-28) se pueden distinguir tres tipos de Estado de bienestar. El "liberal" es un modelo centrado en los programas de "lucha contra la pobreza" mediante prestaciones asistenciales (*means tested*), es decir,

prestaciones para cuya percepción hay que hacer una demostración de pobreza o necesidad. El modelo "conservador" se basa en un sistema de seguridad social estatal, orientada fundamentalmente a garantizar la renta de los trabajadores cuando se encuentran en situación de riesgo. El derecho a percibir las prestaciones se genera por la previa cotización a la seguridad social. El modelo "socialdemócrata" está orientado a la redistribución vía derechos sociales universales y gratuitos, y se apoya en la desmercantilización de las relaciones laborales. De los tres analizados en este trabajo, el caso británico es el que más se aproxima al modelo liberal, el alemán es el que se aproxima al conservador y el sueco al socialdemócrata.

Por otra parte, hay dos tendencias que hipotéticamente se pueden seguir para hacer frente a los retos que impone la globalización (Navarro, Schmitt y Astudillo, 2002, 5). Una es la de la convergencia entre los modelos, tal y como establece el discurso neoliberal de la globalización. Aquí la idea central es que, inevitablemente, todos los países tienen que desarrollar una trayectoria hacia el modelo liberal por imperativo de las condiciones que impone la globalización. Esta es la tesis del *retrenchment*, según la cual el Estado de bienestar solo puede tener un papel residual en la protección social si se quiere una economía competitiva en pos del crecimiento y de la eficacia económica.

Otra tendencia es la de reproducir la diversidad de trayectorias en función de la existencia de distintas maneras de organizar el sistema capitalista, es decir, en función de la coloración política de los gobiernos y su voluntad política. La existencia de distintas estructuras institucionales de tipo social, económico, y político que caracterizan a las sociedades occidentales, determina que haya respuestas diferentes al fenómeno de la globalización. Dependiendo de la coloración del gobierno, se puede seguir una trayectoria liberal, conservadora, reformista, o socialdemócrata, e incluso distintas opciones dentro de cada una de ellas.

3.- EL ESTADO DE BIENESTAR BRITANICO

El Estado de bienestar británico en los comienzos del siglo XXI viene articulado a través del programa del Nuevo Laborismo del Partido Laborista, que en 2005 inició la tercera legislatura. Se trata de un programa pensado desde el primer momento para atender los retos que plantea la globalización al Reino Unido (Fawcett, 2000, 89) de promover la igualdad y el crecimiento económico, creando empleo.

La adaptación del programa tradicional socialdemócrata por el Nuevo Laborismo tuvo dos causas: la pérdida del poder por los laboristas en 1979 y el efecto del "neoliberalismo" de M. Thatcher en la sociedad británica. Lo primero fue debido a las sucesivas crisis económicas de la década de 1970 y las dificultades que tenían los gobiernos laboristas para mantener una economía eficiente. Además, la desastrosa experiencia del "Invierno del Descontento" puso de manifiesto la confrontación abierta entre el Gobierno y los sindicatos. Esta crisis política sacó a la luz las dificultades que había para llegar a un consenso entre ambos para reconciliar el objetivo del crecimiento económico con las demandas sociales y salariales. Según Rhodes (2000, 170) ello fue debido al fracaso de los laboristas "en hacer del Estado del bienestar un recurso en lugar de un problema para su proyecto de transformación social y económica". Como consecuencia de tal conflicto el Nuevo Laborismo pudo desarrollarse sin la presión de los sindicatos.

3.1. El gobierno del Partido Conservador: el thatcherismo

El Partido Conservador estuvo rigiendo los destinos del Reino Unido durante cuatro legislaturas, entre 1979 y 1997, e impuso un modelo y unas reformas típicamente neoliberales, entre ellas medidas típicas de *retrenchment* del Estado de bienestar.

El programa neoliberal del gobierno de M. Thatcher tenía varias piezas claves. Primero, el monetarismo, cuyo objetivo era el control de la inflación mediante el aumento de los tipos de interés y las restricciones del gasto público. Segundo, las políticas de oferta basadas en la liberalización de la oferta de capital y de trabajo (desregulación), en las reducciones impositivas, en las restricciones sindicales, en la derogación de legislación de salarios mínimos, y en el endurecimiento de las condiciones para acceder a prestaciones de la seguridad social. Tercero, la reducción del sector público fundada en la oposición a la provisión de servicios públicos por los organismos públicos, así como en la reducción del salario y del estatus de los profesionales del sector público. Finalmente, la reestructuración del Estado de bienestar desplazando la provisión de servicios públicos a proveedores y agencias independientes, a ser posible de carácter lucrativo (Ginsburg, 2000,174).

La liberalización del mercado de trabajo se apoyó en numerosos instrumentos, entre ellos en la reducción del poder sindical y en el reforzamiento de las prerrogativas de los empresarios en el establecimiento de las condiciones laborales y

salariales de los empleados mediante nuevos tipos de contratos (temporales, a tiempo parcial, contratos informales, de autónomos), reducción de costes de despido, y, además, en un declive paralelo de la negociación colectiva. También se derogó la legislación sobre salarios mínimos. Además, las prestaciones sociales se redujeron y se reorientaron para incentivar la búsqueda de empleo y la incorporación al mercado de trabajo de los desempleados.

Las prestaciones por desempleo se modificaron en dos sentidos. Se pasó de un sistema de seguro a otro de tipo de comprobación de rentas (*income tested*) y se redujo su generosidad mediante impuestos y la des-indexación respecto de la evolución de los salarios. Al mismo tiempo se crearon subsidios para trabajadores de bajos ingresos (*Family Credit*), para incentivar la incorporación al mercado de trabajo de los desempleados. Tales medidas se combinaron con otras en el ámbito educativo y formación profesional para mejorar la posibilidad de empleo y forzar a trabajar a los jóvenes desempleados que, en la práctica se convirtieron en un medio para proveer a las empresas de trabajadores temporales de bajo coste subvencionados con prestaciones sociales.

Con respecto a las otras prestaciones sociales, destaca la reforma del sistema de pensiones mediante la quiebra, en 1980, del vínculo que unía las pensiones con la evolución de los salarios. Con estas medidas se liberó al gobierno de las obligaciones contraídas para el mantenimiento del nivel de renta de los pensionistas, congelando el ámbito de la provisión pública (Pierson, 1997, 59). Un paso más en la reforma se dio en 1986, cuando se redujeron a la mitad tanto las contribuciones como las prestaciones de las pensiones estatales asociadas a los ingresos. Esto tenía una doble finalidad : por un lado, incentivar a los trabajadores para contratar planes privados y ocupacionales de pensiones, y por otro, establecer una ventaja económica para las empresas, ya que reducían los costes y así mejoraban su competitividad en el mercado internacional. Este, por lo demás, fue un fenómeno típico de *retrenchment*, aunque solo parcial (Pierson, 1996, 162).

Otra importante reforma del Estado de bienestar fue la que se realizó a partir de 1980 con la venta de 1,7 millones de viviendas de alquiler de las corporaciones locales a sus ocupantes. Se trataba de eliminar la provisión pública, expandir la propiedad privada de la vivienda, y revitalizar el mercado de los arrendamientos privados. (Pierson, 1997,78). En buena medida también esta reforma era debida a una estrategia de carácter electoral de los conservadores, con la que querían

conseguir el apoyo de un sector de la población, que eran tradicionalmente votantes de los laboristas. (Crewe, 1991, 34).

Desde la perspectiva económica, con el Thatcherismo se produjo un importante proceso de reestructuración y terciarización de la economía. El desempleo masivo en el sector industrial fue absorbido por el sector de los servicios. Por lo demás, la modificación de la legislación laboral, la recesión económica y la reducción masiva del empleo en el sector industrial contribuyeron al declive del poder de los sindicatos. La densidad sindical cayó del 55% en 1979 al 35% en 1993.

El thatcherismo tuvo las consecuencias buscadas. Desde 1992 se alcanzó la estabilidad económica, el crecimiento sin inflación y la creación de empleo. Como resultado el thatcherismo y del neoliberalismo acabó alcanzando gran predicamento en gobiernos de todo tipo en Europa. Sin embargo dejó un mal legado, gran desigualdad social, altos niveles de pobreza y la expansión del crimen. (Rhodes, 2000, 178). Hasta 14 millones de personas fueron clasificados como pobres en Inglaterra en 1997. El índice de Gini aumentó diez puntos porcentuales entre 1971 y 1991 (Gingsburg, 2000, 181). En resumen, los conservadores británicos para lograr el crecimiento promovieron la desigualdad.

Una serie de factores como la recesión económica de principios de los noventa, que afectó a muchos votantes conservadores que ya no disfrutaban de la ayuda de los programas del Estado de bienestar en caso de desempleo, frente a la quiebra o el desahucio, así como la creciente exposición por los medios de comunicación de la ineptitud y corrupción del gobierno conservador, llevaron a un triunfo arrollador del Partido Laborista en mayo de 1997.

3.2 Los gobiernos del Nuevo Laborismo

Al ser el thatcherismo un proyecto hegemónico de gran éxito social, el laborismo fue forzado a adoptar las mismas orientaciones políticas para, distanciándose de sus postulados clásicos, atraer a sus votantes tradicionales, aunque diferenciándose de las propuestas neoliberales conservadoras (Rodes, 2000, 174). Tal cambio llevó a los laboristas a recoger algunos elementos del programa del Partido Demócrata de USA en el ámbito del empleo y la agenda social.

El Nuevo Laborismo defiende una economía dinámica, flexible, eficaz, basada en el conocimiento, que es la economía sujeta a los procesos de la globalización y el aumento de la competencia. Sin abandonar los

postulados keynesianos de pleno empleo (Clift y Tomlinson, 2006), sustituye el tradicional intervencionismo del viejo laborismo por un pragmatismo basado en el liberalismo del mercado y el monetarismo (Hay, 2006, 190), y mantiene una política fiscal activa (Clift y Tomlinson, 2007, 379) para expandir el gasto social aunque rechaza aumentar la imposición directa y la deuda pública para financiarlo. Al mismo tiempo defiende un sistema de protección social, basado en la justicia social, pero sostiene que la política social no ha de estar centrada en la redistribución, sino en promover la integración de los trabajadores en la actividad laboral. Para el Nuevo Laborismo la política social ha de ocuparse al mismo tiempo de la justicia social y de la eficacia económica, lo que supone que las políticas del Estado de bienestar han de servir para que se produzcan simultáneamente crecimiento e igualdad, pero primando la eficacia económica sobre la redistribución (Hay y Smith, 2005, 128).

En el programa del Nuevo Laborismo se ha incidido más en las obligaciones y responsabilidades personales que en el derecho de los ciudadanos a percibir prestaciones sociales. En este sentido está influido por la reforma de la política social de USA bajo la presidencia de Clinton (Sánchez de Dios, 2004, 106). Recoge la idea de que los programas del Estado de bienestar y la política social alimentan la cultura de la dependencia y contribuyen a la exclusión de las ventajas que reporta una vida laboral activa. Por ello el Nuevo Laborismo ha puesto el acento en la inversión social para la formación profesional que favorece el retorno al empleo de los parados. Más específicamente, los programas del Nuevo Laborismo no van dirigidos tanto a luchar contra la pobreza sino contra la exclusión social, es decir, van dirigidos a eliminar o a superar las condiciones adversas como son las cargas familiares, falta de recursos, de cualificación, etc., que impiden a las personas tener una vida laboral activa (Fawcett, 2000, 95). Esto supone un cambio de óptica frente al planteamiento conservador ya que se traslada a los ciudadanos la responsabilidad de incorporarse al trabajo remunerado y el Estado tiene que tener un rol activo en la capacitación laboral de los trabajadores (Taylor-Gooby y Larsen, 2004, 64)

El Nuevo Laborismo mantiene el mercado laboral básicamente desregulado, pero en condiciones de menor injusticia (Rhodes, 2000, 181). Ha introducido medidas típicamente socialdemócratas como el establecimiento de un salario mínimo, los nuevos derechos sindicales que garantizan la representación sindical en las empresas, o las medidas de protección de los trabajadores frente al despido (*Employment Relations Act* de 1999), junto a los programas del *Welfare to*

Work (“de la asistencia al trabajo”) conocido popularmente como el *New Deal* y la regulación del sistema de pensiones.

El *New Deal* es una respuesta de la llamada “tercera vía” a los nuevos desafíos de la socialdemocracia (Rueda, 2006, 405). Se trata de políticas activas del mercado de trabajo dirigidas a la lucha contra el desempleo, especialmente de los trabajadores que tienen dificultades para incorporarse a la vida laboral activa, como los jóvenes y los trabajadores de baja cualificación. Otros sectores afectados por estas políticas son los padres separados, las madres con hijos dependientes, o los parados de larga duración (*New Deal for Young People, New Deal for Lone Parents, New Deal for Long-Term Unemployed*). Estas políticas han sido apoyadas por los pequeños y medianos empresarios y sindicatos, hasta un 40% de los empresarios se han implicado en ellos (Martin, 2005, 130).

Los programas del *New Deal* están orientados a la formación profesional de los receptores. Son obligatorios, ya que la percepción de prestaciones por desempleo está condicionada por estos programas. En el caso de los jóvenes el programa establece que pueden, o bien adquirir formación profesional, o emplearse en un trabajo subsidiado, o trabajar en el sector de voluntariado, o trabajar en actividades determinadas de protección del medio ambiente. Los parados de larga duración han de aceptar los empleos subvencionados, y los padres separados están obligados a adquirir formación profesional.

Estas políticas se han apoyado en otros mecanismos, como el salario mínimo y los *Tax Credits*, que son subsidios para incentivar la actividad laboral. El más importante es el *Working Family Tax Credit*, que es más generoso que el *Family Credit* establecido por el gobierno conservador anterior. Este ha sido hasta ahora el principal incentivo para la activación laboral (Taylor-Gooby y Larsen, 2004, 69). Se trata de una ayuda asistencial (*means tested*) para familias de bajos ingresos. Otro elemento de apoyo son las tradicionales ayudas asistenciales del “*Income Support*” para personas con bajos salarios. Otros programas que completan el esquema de política social son la financiación de plazas guardería y jardín de infancia, y la atención de personas dependientes, que en realidad son medidas específicas para favorecer la incorporación de la mujer al trabajo.

En el segundo periodo de gobierno los laboristas se han centrado en la mejora de servicios públicos para lo que han incrementado sustantivamente el gasto social. Ha tenido especial repercusión en la sanidad (NHS) incrementando el gasto orientado

a una mayor contratación de personal sanitario, a ampliar las especialidades médicas y a combatir las listas de espera (Quinn, 2006,170).

Por lo que respecta a las pensiones, los laboristas no han modificado sustancialmente las medidas implantadas por los gobiernos conservadores que se sustenta sobre tres elementos. En primer lugar están las pensiones básicas públicas de carácter contributivo indexadas con los salarios. En segundo lugar están las llamadas *Second State Pensions*, que son públicas, complementarias de las anteriores y de carácter contributivo, dirigidas a personas con ingresos menores de 9 mil libras anuales y también cubren a discapacitados y jubilados con personas a su cargo, aunque en este caso son subsidiadas. El tercer régimen son las *Stake-Holder Pensions* (SHP) gestionadas de forma privada en un régimen de gran transparencia, de bajas comisiones, con una indexación fija y garantías de prestación

4.- EL ESTADO DE BIENESTAR ALEMÁN

El caso alemán se puede caracterizar, a pesar de sus especificidades, como prototipo del "modelo de cohesión social europeo" de carácter solidario (Pfaller, 2000, 216). Históricamente el modelo se configuró bajo un molde típicamente conservador (Esping-Andersen, 1990, 27), sobre un sistema de seguridad social estatal de carácter obligatorio, aunque con diferentes grupos de status (obreros, empelados, funcionarios), y apoyado en la familia para la organización de "los servicios sociales". .

Como apunta Pierson (1996, 166), el Estado de bienestar alemán ha estado orientado fundamentalmente a la transferencia de rentas más que a la prestación de servicios públicos, y a una redistribución en el ciclo de la vida más que a una redistribución entre grupos o clases. No hay redistribución redistribución entre clases, ni en la "lucha contra la pobreza" (Seeleib-Kaiser, 2002, 28). Basado en el principio de la seguridad social, protege básicamente a los trabajadores. La protección social se financia con cotizaciones de trabajadores y empresarios en lugar de impuestos. Su razón de ser no ha sido tanto maximizar el empleo cuanto proveer de subsidios a los *outsiders* (jubilados, desempleados). Su finalidad ha sido siempre la de garantizar un nivel de vida estándar de las personas en caso de riesgo (garantía de rentas).

En relación con la política familiar el modelo alemán descansa en el planteamiento tradicional de que sea el ama de casa la que se encargue de los servicios de atención a los niños y mayores, mientras que el varón se responsabiliza

de conseguir con su trabajo los recursos económicos necesarios para el bienestar familiar. Este es un planteamiento determinado por la doctrina de la democracia cristiana.

El modelo se ha caracterizado porque los sindicatos y asociaciones empresariales negociaban libremente sueldos y condiciones laborales, mientras que el gobierno federal se limitaba a establecer un marco general de la negociación. La Oficina Federal del Trabajo (*Bundesaustalt für Arbeit*) de composición tripartita ha gestionado las políticas del mercado de trabajo como son la formación profesional, la recolocación de trabajadores en paro, etc.

Este modelo, además, se ha caracterizado por un alto grado de consenso entre los partidos políticos, requerido por la distribución de autoridad existente entre distintos centros, que obliga a que los acuerdos se adopten mediante negociación. Alemania es un Estado federal, que además tiene un nivel muy desarrollado de autonomía local y el Gobierno tiene una capacidad limitada para imponer reformas (Vail, 2003, 46). El sistema federal introduce puntos de veto (Campbell y Morgan, 2005, 907) que fuerzan la necesidad de buscar el consenso pero que son, también, un factor retardatario de las reformas necesarias. En todo caso, estos impiden que se produzca un profundo *retrenchment* en las políticas de bienestar (Busemeyer, 2005, 587).

Hasta las crisis de la década de 1970 el modelo social alemán ha sido muy exitoso, caracterizándose por combinar la eficacia de la gestión económica del sistema capitalista con un alto grado de equidad (Leibfried y Obinger, 2003, 199). En el periodo de la "edad de oro" del Estado de bienestar tras la posguerra mundial en Alemania coexistían un fuerte crecimiento económico, pleno empleo, altos salarios, elevados beneficios empresariales y generosas prestaciones sociales, obviándose el *trade off* entre crecimiento y distribución equitativa de la riqueza (Vail, 2003, 42).

Sin embargo en la década de 1970 las cosas han cambiado en Alemania y son muchos los problemas que afectan a la cohesión social, principalmente del paro y del riesgo de pobreza. El Estado de bienestar tal y como está configurado en la actualidad, ha dejado de ser de ser la solución a los problemas de cohesión social y ha pasado a convertirse en un problema para la misma (Leibfried y Obinger, 2003, 199). El círculo virtuoso entre trabajo y política social de la edad de oro se ha invertido, ya que el desempleo tiene dos efectos: por un lado, incrementa el gasto social y, por otro, produce una limitación o reducción de las cotizaciones sociales necesarias para financiar las políticas de cohesión.

Con el cambio de siglo los grandes retos para la cohesión social en Alemania se presentan en tres áreas. En el ámbito laboral, por el creciente desempleo de carácter estructural. En el ámbito familiar, por la incorporación de la mujer al trabajo y la quiebra de la política familiar conservadora tradicional. Finalmente, en el ámbito de las pensiones, cuyo elevado coste por el cambio demográfico las hace prácticamente impagables a medio plazo. Todo ello requiere de una reforma de las políticas del Estado de bienestar según opinión generalizada (Pfaller, 2000, 201; Cox, 2006).

En la práctica ha habido distintas pautas de reforma que han encontrado grandes dificultades por falta de consenso. El primer periodo fue el del gobierno conservador del canciller Kohl sobre la base de una coalición entre democristianos (CDU/CSU) y liberales (FDP) 1982-1998. El segundo periodo es el del gobierno del canciller Schröder, que desde 1998 hasta 2005 ha sido apoyado por la coalición de socialdemócratas (SPD) y verdes. El tercer periodo es el iniciado a finales de 2005 de la canciller Merkel. Solo esta última etapa, que es la actual, es un periodo con una expectativa de amplias reformas efectivas apoyadas en el consenso de la gran coalición de gobierno entre el CDU/CSU y SPD.

4.1.- Las reformas del canciller Kohl

El periodo del canciller Kohl vino marcado por las dificultades de realizar la amplia reforma necesaria por la falta de acuerdo con los socialdemócratas y, además, por falta de voluntad política de renovación (Cox, 2006, 285). Este periodo vino determinado por la reunificación de Alemania que se presentó como un hecho consumado ante la población por el gobierno conservador del canciller Kohl. Con la reunificación el gasto social tuvo una gran expansión ya que los costes de la reunificación se financiaron con cargo a la seguridad social. Desde el primer momento los ciudadanos del Este pasaron a disfrutar de los mismos derechos sociales que los del Oeste y se produjo una gran transferencia de recursos, ya que las contribuciones en el Este eran muy modestas. Además, la desindustrialización del Este provocada por la unificación causó una caída del empleo que tuvo que ser atendida con jubilaciones anticipadas, creación de empleos ficticios, de empleos temporales y de programas de capacitación profesional, todo ello con cargo al seguro de desempleo (Pfaller, 2002, 199). En suma, la reunificación acabó siendo un factor complementario que ha incidido en la crisis del Estado de bienestar alemán.

Los demócratacristianos pensaban que la unificación generaba un problema solo a corto plazo, por lo que no se plantearon una reforma a fondo del Estado de bienestar. Solo al final se inició un debate de fondo sobre la política social alemana y el modelo laboral. Antes del proceso de la unificación, en 1989, el Gobierno introdujo algunas reformas modificando el subsidio de desempleo y de las pensiones (edad de jubilación y posibilidad de un jubilación gradual) para contener el gasto. También introdujo medidas de política familiar en un nuevo planteamiento de la democracia cristiana orientada ahora a favorecer la actividad laboral de la mujer.

Después del proceso de unificación y por la gran expansión del gasto, la austeridad fue reforzada. En el "Programa para el Crecimiento Económico y el Empleo" de 1996 se redujeron algunas prestaciones por enfermedad y se retardó la edad de jubilación. También se introdujeron restricciones a las prestaciones por desempleo para hacer obligatoria la aceptación de las ofertas de empleo, pero no se potenciaron las políticas activas de empleo (Cox, 2006, 286), solo de una manera tímida en el Este de Alemania. Se introdujo cierta flexibilidad laboral facilitando las condiciones de despido en las pequeñas empresas, y nuevas modalidades de contrato de trabajo, como el trabajo a plazo fijo. Al final del período se planteó una nueva reforma del sistema de pensiones, que llevó a una confrontación con los socialdemócratas y los sindicatos, quebrando el consenso que había existido hasta entonces (Leibfried y Obinger, 2003, 211)

La tendencia seguida en este periodo fue la de reducir la cuantía de las prestaciones en una atmósfera de austeridad, más que modificar la estructura básica de los programas de bienestar (Pierson, 1996, 169). El Estado de bienestar siguió descansando sobre el sistema de seguridad social (Seeleib, 2002, 34; Leibfried y Obinger, 2003, 214).

4.2. Las reformas del canciller Schröder

El Gobierno de Schröder tuvo dificultades para conseguir el apoyo de los agentes sociales en la Oficina Federal de Trabajo, donde se gestiona la política laboral, y los demócratacristianos se opusieron a su política social. Consecuentemente, el Gobierno se vio obligado a ser una fuerza de cambio y a desarrollar un grado de intervención en la política social y en el mercado laboral impensable diez años antes (Vail, 2003, 48). Tal intervención se explica por la incapacidad de las organizaciones empresariales y de los sindicatos para adoptar las

reformas, pues la situación de crisis hizo muy difíciles el acuerdo. De hecho, como apunta Thelen (2003, 860), la negociación colectiva centralizada dejó de ser posible en Alemania .

Siendo el paro el principal problema de Alemania, la intervención en el mercado de trabajo se convirtió en la cuestión central de las reformas. Desde mediados de la década de 1990, los socialdemócratas habían venido poniendo de relieve la necesidad de una política social compensatoria, pero señalando que las condiciones que impone la globalización para mantener una economía competitiva exigen reducir el nivel de las contribuciones a la seguridad social y el nivel de prestaciones (Seeleib- Kaiser, 2002, 40), es decir, "recalibrar" el Estado de bienestar. A este respecto el Gobierno del canciller Schröder pasó a defender un nuevo planteamiento con dos presupuestos centrales: uno era la "activación" del trabajo, otro el de la retórica de "los derechos y obligaciones de los trabajadores". Según el nuevo discurso, que estaba en línea con la idea de la "ética de la responsabilidad individual" de los demócratas americanos o del Nuevo Laborismo británico, el subsidio por desempleo se configuraba como un derecho del trabajador, pero este tiene la obligación de trabajar si hay un puesto disponible. La política de activación del trabajo se había de plantear para forzar a los parados a aceptar los puestos de trabajo disponibles.

El proyecto reformista de Schroeder ha permitido "recalibrar" el modelo ya que no han supuesto un cambio de régimen aunque si un cierto proceso de *retrenchment* (Kemmerling y Bruttel, 2006, 106). Tuvo una primera etapa entre 1998 y 2001 orientada por las propuestas de una comisión tripartita "Alianza por el trabajo" y otra posterior que ha tenido mas profundidad que se proyectó en su segundo mandato, entre 2003 y 2005, basada en las propuestas de la Comisión Hartz nombrada por el Canciller.

En la primera etapa se reestructuraron los servicios de la Oficina Federal del Trabajo y se estableció restricciones en las prestaciones por desempleo para forzar la aceptación de ofertas razonables. Se crearon nuevos instrumentos para la formación profesional, en particular para los jóvenes, y se establecieron subvenciones de las cotizaciones sociales para la contratación de nuevos trabajadores. Complementariamente el Gobierno también comenzó a subsidiar a los trabajadores con bajos salarios mediante el reembolso de las cotizaciones sociales y exenciones fiscales.

Otras reformas del mercado laboral se refieren a los trabajadores autónomos o a tiempo parcial, estableciéndose cotizaciones sociales para ellos. También se prohibió

el trabajo a tiempo parcial a quien estuviera trabajando en otro sitio a tiempo completo y se abrió la posibilidad de transformar un trabajo a tiempo completo en un trabajo a tiempo parcial. Desde 2001 también se introdujeron medidas experimentales, como la rotación en el puesto de trabajo.

De la segunda etapa son las reformas conocidas como Hartz I, II, III y IV que obtuvieron la aceptación de la democracia cristiana en la segunda cámara, el Bundesrat.. La Agencia Federal de Empleo se reformó según los moldes de la "nueva gestión pública" en 2003 (Hartz III) para que actúe con criterios gerenciales al facilitar la búsqueda individualizada de empleo por los trabajadores. También se estableció el mecanismo del "bono" que permite contratar a una empresa de búsqueda de empleo, la cual es remunerada con el bono si tiene éxito.

Uno de los objetivos de la Comisión era la reforma del seguro de desempleo que se concretó en 2005 con el plan Hartz IV, que es la reforma que ha tenido mayor calado. El seguro (Subsidio por desempleo I) que antes cubría 32 meses ahora solo cubre un periodo 12 meses con una tasa de sustitución del 64% del salario neto. Pasado el periodo, los desempleados pasan a un sistema asistencial (Subsidio por Desempleo II) que gestionan los ayuntamientos, lo que determina una brusca caída de renta para el desempleado. Permanece, además, un sistema de asistencia social para quienes no pueden trabajar más de tres horas diarias. Es decir, con esta reforma se ha acortado el periodo de máxima protección con lo que se ha reducido la cuantía del subsidio. También se ha modificado el concepto de trabajo que ha de ser aceptado tras el periodo de Subsidio I., en este caso han de aceptar cualquier tipo de oferta laboral independientemente del nivel salarial ofrecido.

Otras medidas de reforma (Hartz II de 2003) han sido las de activación laboral mediante subsidios salariales y deducciones impositivas, con el objetivo de alcanzar el 70% de la población activa que plantea la Estrategia de Lisboa para 2010. El principal instrumento es *Ich AG*, de subvenciones para autoempleo (trabajadores autónomos) en particular de aquellos con cierta cualificación. El programa de los *Mini Jobs* para empleos de baja remuneración, que no tiene contribución empresarial a la seguridad social. El de los *Midi Jobs*, en que la contribución se incrementa progresivamente desde el 4 al 21% en función de la cuantía del salario. Ambos mecanismos se utilizan mucho (Kemmerling y Bruttel, 2006, 98) . Este modelo se aproxima al implantada en el Reino Unido (Aust y Bönker, 2004, 49)..

En política social el gobierno rojiverde ha impulsado decididamente la incorporación de la mujer a la actividad laboral mediante la expansión de los servicios

para atención de niños, como son jardines de infancia y guarderías, aunque no se ha llegado todavía a desarrollar una red como las existentes en Francia o en Escandinava (Aust y Bönker, 2004, 40). Otro campo de acción ha sido, desde 1994, el establecimiento de un programa de atención a largo plazo de los personas mayores.

Por último, la reforma más interesante en política social ha sido la de las pensiones, aprobada en 2001. El Gobierno Schröder suspendió la reforma anterior de los demócrata cristianos, y tras arduas negociaciones con los sindicatos impuso una nueva reforma de las pensiones. Para reducir los costes no salariales y contribuciones a la seguridad social se ha reducido la tasa de sustitución del salario del 70% al 67% en promedio, si bien lo más importante es que la reforma ha introducido las pensiones privadas complementarias (*Riester-Rente*) de carácter voluntario que están incentivadas con subsidios. También se establece una pensión mínima en forma ayuda asistencial que prestan las oficinas de pensiones. Esta es sobre todo una reforma simbólica, que introduce un cambio respecto del sistema de seguro social público histórico, que algunos han calificado de paradigmático, aunque en realidad solo ha tenido unos efectos limitados. Se trata, según Bussemeyer (2005, 574), de "recalibrar" el modelo dando al sector privado un papel mas importante, aunque afecta al gasto a largo plazo.

En general ha habido un fuerte rechazo a las ultimas reformas del programa Hartz IV que ha sido causa de la formación en protesta de la Alternativa Electoral para el Trabajo y la Justicia Social (WASG). Esta es una escisión en la socialdemocracia que ha reforzado electoralmente al Partido de la Izquierda y está en la raíz de la pérdida de las elecciones por el SPD en 2005 (Pulzer, 2006, 564). Por otra parte el nuevo gobierno de la gran coalición, CDU/CSU-SPD, ha reconstruido el consenso y ha modificado parte de las reformas como el sistema de pensiones.

5.- EL ESTADO DE BIENESTAR SUECO

El caso sueco es el paradigma del modelo escandinavo de Estado de bienestar. Es un modelo de gran cohesión social que podemos tipificar como el modelo socialdemócrata. Está orientado a la prestación de servicios sociales y hacia el empleo.

Es un Estado de bienestar de servicios sociales que garantiza a todos los ciudadanos prestaciones igualitarias configuradas como derechos sociales. Actualmente es más universal que veinte años atrás (Lindbom, 2001, 181).. La

asistencia social (*means tested*) es completamente marginal, ya que los derechos a las prestaciones se definen en términos muy liberales(Stephens,1998, 36). Generalmente, solo quedan fuera del sistema los jóvenes que aún no han conseguido el primer empleo y los inmigrantes (Lindbom, 2001, 182). Una vez que se ha entrado en el sistema de seguridad social es muy difícil que se caiga en la asistencia social.

En general, se han identificado como objetivos del Estado de bienestar socialdemócrata la seguridad, la redistribución, la capacitación y movilización de los trabajadores y la desmercantilización de las relaciones sociales, en particular de las laborales (Stephens, 1998, 36). La desmercantilización es el rasgo más típicamente socialdemócrata del modelo escandinavo, ya que el desarrollo de derechos sociales implica una pérdida del status de mercancía para los trabajadores, pues como explica Esping-Andersen, (1990, 21) "la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio en razón de la existencia de un derecho, y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado".

La base del desarrollo del modelo sueco fueron los acuerdos corporativos que desde el de *Saltsjöbaden* en 1938 han venido reproduciéndose. Esto fue posible gracias a una gran afiliación sindical. La Confederación Sindical del Trabajo (LO) tiene afiliados al 90% de los obreros suecos, y la de empleados de "cuello blanco" (TCO) al 60%. De manera complementaria este caso se explica por la preeminencia de los socialdemócratas en el gobierno desde 1932; solamente han estado fuera entre 1976-82 y entre 1991-94. Además, por la estrecha relación entre gobiernos socialdemócratas y sindicatos que ha sido el soporte para una institucionalización corporatista del Estado de bienestar (Lin y Carroll, 2006, 359).

La construcción del modelo sueco se produjo en posguerra en un proceso en el que la política social quedó asociada a modelo económico que tiende al pleno empleo, en el que los altos salarios y la redistribución están vinculados a la productividad del trabajo. La estrategia económica fue inspirada por R. Meidner y G. Rhen, y ha estado orientada a organizar una economía pequeña y abierta, basada en las exportaciones, que al mismo tiempo tiene que ser competitiva y eficiente. Se ha formado una estructura productiva de pocas empresas exportadoras de bienes de capital y de productos acabados, de carácter oligopolístico en constante adaptación a los cambios tecnológicos (Stephens, 1998, 40). La política económica seguida en esta estrategia es de carácter keynesiano y expansiva. Su pieza central ha sido "una política activa del mercado de trabajo" conectada a "una política salarial solidaria". La política del mercado de trabajo se basa en promover antes que nada la formación profesional y

la incorporación a la actividad laboral de los parados. Mediante la negociación colectiva centralizada los trabajadores han aceptado recortes o limitaciones salariales a cambio del pleno empleo y de las políticas sociales.

Con esta estrategia se ha promovido a lo largo del tiempo un rápido ajuste productivo y el crecimiento y desarrollo económico, que ha orientando los recursos desde los sectores menos productivos a los más productivos. Las generosas prestaciones sociales y la política activa del mercado del trabajo han facilitado los ajustes y los han hecho menos dolorosos. Los sindicatos y el partido socialdemócrata han promovido la adaptación del mercado laboral porque favorece el crecimiento y el bienestar colectivo, no dándose el *trade off* entre nivel salarial y empleo, es decir no se hizo necesario bajar los salarios para crear empleo.

5.1. Las reformas de las décadas de 1980 y 1990

Cuando se produjeron las crisis económicas de los años 70, en Suecia no se planteaba en absoluto el *trade off* entre crecimiento e igualdad, sino todo lo contrario, la igualdad fomentaba el crecimiento. Se había eliminado la pobreza y se había formado y educado a la más dinámica y flexible fuerza de trabajo del mundo. Era una economía productiva, eficaz y dinámica con importantes empresas multinacionales como Volvo o Ericsson. La crisis de los años 70 afectó particularmente a la economía sueca por estar orientada a la exportación. Los socialdemócratas perdieron el poder y se abrió un periodo de indecisión e incomprensión de los problemas económicos con elevado desempleo, inflación y con altos niveles salariales. También aparecieron divergencias de intereses entre organizaciones sindicales de obreros (LO), empleados (TCO) y sectores profesionales (SACO), y en particular entre los trabajadores del sector exportador y los del sector público, que favorecieron el desajuste salarial.

En esta época se abrió un debate sobre la viabilidad del Estado de bienestar sueco. Los liberales y conservadores, como G. Heckscher (1984), acusaban a los socialdemócratas de perder el tren neoliberal que estaba atravesando Europa y USA. Estos hacían propuestas de *retrenchment* del Estado de bienestar. Por la parte socialista se desarrolló un nuevo punto de vista liderado por el ministro de economía, Feldt, que manifestaba la necesidad de recuperar la competitividad de las empresas afectadas por las consecuencias de la globalización mediante el reforzamiento de los incentivos de los empresarios y mediante la moderación salarial y la reforma fiscal

(Sánchez de Dios, 1993, 301). Esta propuesta se conoció como la "tercera vía", y defendía una redistribución de la renta desde el trabajo hacia el capital (Stephens, 1998, 44), planteando de una manera limitada el *trade off* entre crecimiento e igualdad.

Por esta razón, cuando los socialistas volvieron al gobierno en 1983, introdujeron medidas de reducción de gasto público, eliminaron los subsidios empresariales, establecieron restricciones salariales, desregularon los mercados financieros, y privatizaron empresas públicas. Se adoptaron reformas importantes, como la del sistema de pensiones contributivas (ATP), que estaban en peligro por los cambios demográficos. Las pensiones ATP pasaron a basarse en la contribución realizada y no en la garantía del nivel de renta ("contribución definida" en lugar de "subsido definido").

Quizás la reforma más trascendente fue la descentralización de la gestión de los servicios sociales, que pasaron a manos de los entes locales. La justificación del hecho tuvo dos razones: una era la de hacer a la burocracia más responsable, ya que los ciudadanos percibían a los proveedores de los servicios como burócratas distantes, y otra era la de combatir los crecientes costes de los servicios de bienestar (Stephens, 1998, 46). Los efectos de la descentralización han sido especialmente notables en el ámbito de la educación (Svensson, 2002, 220; Klitgaard, 2007, 182) aunque, en general, ha tenido un efecto negativo para la expansión de los servicios del bienestar, por ejemplo, en la atención de los ancianos (Rauch, 2006, 287).

Una nueva crisis económica se produjo en 1990 tras la que los conservadores llegaron al gobierno defendiendo un planteamiento neoliberal e introduciendo numerosas reformas en el Estado de bienestar. Una de las prioridades del nuevo gobierno "burgués" fue reducir el poder sindical (Anderson, 2001, 1080). Para ello el Gobierno separó a los sindicatos de la gestión de los subsidios de desempleo en 1993. Esto suponía atacar el aspecto central de las políticas activas laborales, ya que el subsidio de desempleo estaba ligado a la gestión de tales políticas. Esta medida complementaba la decisión previa de la organización empresarial, SAF, de no continuar con la negociación colectiva centralizada, y en 1991 retiró a sus representantes de todas las agencias estatales, como la Agencia Sueca del Mercado Nacional del Trabajo (AMS) (Stephens, 1998, 50). Los empresarios reclamaban una mayor flexibilidad laboral y una mayor diferenciación salarial.

Otra de las piezas claves del nuevo esquema conservador fue la reforma del impuesto de la renta, de 1991, conocida como "la reforma del siglo", que redujo a la

mitad el tipo aplicable a los perceptores de rentas más elevadas, rebajando la presión y los efectos redistributivos del sistema (Steinmo, 2002, 851).

Por otro lado, el Gobierno reguló una privatización parcial del suministro de servicios, si bien manteniendo la financiación pública de los mismos para introducir la competitividad entre agentes públicos y privados. En educación fue introducido el sistema de "bonos", para permitir escoger entre escuelas públicas o privadas, con lo que el Estado comenzó a financiar parcialmente la enseñanza privada. También el Estado empezó a financiar las guarderías privadas, y en el sistema sanitario se estableció la posibilidad de escoger al médico de familia.

Cuando la crisis se agudizó en 1994, los socialistas volvieron al gobierno y mantuvieron parte de las reformas del gobierno conservador, como los recortes en las pensiones, el desempleo y los subsidios por enfermedad (Stephens, 1998, 48). También mantuvieron las reformas privatizadoras en la gestión de los servicios públicos, aunque reduciendo las subvenciones de los "bonos" escolares para no crear un sistema dual de educación. En realidad, la reforma de las privatizaciones de servicios solo ha afectado a una parte muy pequeña del gasto, que es el 8% en salud, el 2% en guarderías y el 1'5% en educación escolar, por lo que se puede decir que tiene un carácter marginal. La orientación hacia el mercado de la socialdemocracia sueca es debida en buena parte a la presión ejercida por los conservadores, los liberales y la organización empresarial (SAF) (Nygard, 2006, 373) y, además, por la necesidad de proteger el propio Estado de bienestar universalista (Klitgaard, 2007,173).

Los socialdemócratas modificaron la política laboral establecida por los conservadores, y los sindicatos recuperaron el control de la gestión del desempleo y de las políticas activas laborales en el AMS. Sin embargo no se ha recuperado la negociación colectiva centralizada, aunque siguen existiendo negociaciones al más alto nivel entre empresarios y sindicatos en el ámbito industrial y, para garantizar sus acuerdos, se ha creado el Instituto de Mediación Laboral (Svensson, 2002, 210). Se puede decir que, en general, el corporativismo sueco ha declinado porque se ha politizado, sobre todo, en relación con las políticas laborales (Lindvall y Sebring, 2005, 1070) También los socialdemócratas modificaron el sistema impositivo, haciéndolo más progresivo y redistributivo. En 1998, por consenso entre partidos y agentes sociales, se estableció un nuevo sistema de pensiones que se está implantando en un periodo de 20 años y vincula las prestaciones a las contribuciones realizadas.

Los recortes introducidos en las prestaciones en estos años se extendieron igualmente entre la totalidad de los programas de bienestar (Clayton y Pontusson, 1998, 87), sin embargo aumentó el gasto en políticas activas del mercado de trabajo.

5.2 Los problemas actuales del Estado de Bienestar sueco

Los retos actuales del Estado de bienestar sueco son varios. El principal es saber si ha llegado a sus límites o si puede ir aún más lejos, es decir, si podrá mantener siempre las prestaciones sociales de la más alta calidad (Timonen, 2004, 106). En todo caso, ello no es posible sin continuar con un alto crecimiento y permaneciendo con un alto nivel de igualdad social, para lo que es fundamental mantener una alta tasa de empleo.

Desde la perspectiva laboral, la globalización y el cambio tecnológico impone a la sociedad sueca, como en los demás países, que el sistema productivo requiera cada vez más trabajadores cualificados, y que la demanda de trabajadores de baja calificación caiga, lo que pone determina la estrecha relación que hay entre educación y empleo. Por esto las políticas activas en Suecia están focalizadas principalmente hacia los grupos con más dificultades para encontrar trabajo y, en la práctica, el 70% de los parados consigue encontrar trabajo en el periodo de tres meses tras finalizar la recualificación profesional. Hay un programa general de "cualificación para el mercado de trabajo" que está orientado a los desempleados de todo tipo. El segundo programa en importancia es el de "cualificación en el puesto de trabajo", que sirve para dar nueva formación profesional o mejorar la que ya tienen los trabajadores en su propio puesto de trabajo, es decir, mientras están activos laboralmente. El tercer programa en importancia es el de "ayuda a los jóvenes" entre 20 y 25 años, a los que se ofrece, bien un puesto de trabajo, bien preparación profesional o bien enseñanza universitaria.

Otro programa es el de "ayuda para la activación" (*aktivitetsgarantie*), que fue diseñado en el año 2000 para los desempleados de larga duración, a los que se les ofrece ayuda para encontrar un nuevo empleo mediante la subvención de la mitad del coste salarial, o la formación profesional, o subvención para realizar nuevos estudios. Este programa está también dirigido a los que no tienen trabajo a tiempo completo. Como la educación se valora mucho en Suecia, hay programas específicos para promover la educación superior y ofrecer "segundas oportunidades" para los adultos.

Cuando los desempleados que han recibido la nueva calificación profesional no encuentran trabajo en un plazo de tres meses, se les requiere que busquen empleo en otras actividades y en otras zonas geográficas, con la amenaza de la sanción de perder parte de las prestaciones.

Otros programas están dirigidos a los que tienen trabajo a tiempo parcial, de temporada o por contrato. Principalmente van dirigidos a mujeres, pues son las que más frecuentemente se encuentran en esta situación, y además son las que corren más riesgo de perder el empleo. En general, hay una oposición declarada de los sindicatos a los trabajos de tipo irregular, porque defienden el principio de que los trabajos han de ser a tiempo completo y con ellos se debe obtener un salario suficiente para vivir

El fenómeno de los trabajadores pobres, de bajos salarios, es muy reciente y difícil de identificar en Suecia, debido a que está muy arraigado el principio de que el salario debe ser suficiente para vivir sin necesidad de asistencia social. De la misma forma, la desigualdad de salarios no es muy pronunciada, pues los sindicatos se oponen a toda política que pretenda promover amplias diferencias salariales. Para los trabajadores a tiempo parcial, que son los únicos que tienen baja remuneración, hay un programa para prevención de la pobreza en Suecia, que es el de "Prestación Adaptada al Desempleo", que consiste en una subvención parecida a los *Tax Credits* británicos, pero sujeta a muchas restricciones.

Aunque son una de las piezas fundamentales, las políticas activas son contestadas por los empresarios porque están controladas por los sindicatos y los socialdemócratas y porque, en su opinión, son hostiles al planteamiento liberal que propugnan, al estar más orientadas a la redistribución que a impulsar el crecimiento económico (Lindvall y Sebring, 2005, 1063).

Los inmigrantes son un sector cada vez más importante en los países nórdicos, y es un sector con riesgo de exclusión social, cuya situación puede afectar a la cohesión social, si bien países como Suecia tienen una larga experiencia de inmigración (Timonen, 2004, 102). Mientras que los que llevan 20 años ya están plenamente integrados, para los nuevos existe un programa de protección asistencial que les permita integrarse y obtener la cualificación profesional que precisan para incorporarse al mercado laboral.

Otro reto del Estado de bienestar sueco es el de mejorar y adaptar los servicios sociales, en particular los de carácter familiar para facilitar la plena incorporación de la mujer al trabajo. Como en el modelo familiar escandinavo ambos padres son activos

laboralmente, las principales reformas que se plantean en política familiar son algo distintas del resto de los países europeos. Una es la de facilitar el trabajo a tiempo completo a las mujeres, especialmente en los servicios públicos; otra es adaptar los servicios de guardería infantil a los horarios laborales de los padres; otra es generalizar para los dos padres el "permiso parental" que en Suecia es de 64 semanas y lo utilizan los varones en un 40%, siendo el país más avanzado en este sentido. De igual forma se plantea la necesidad de adaptar la actividad laboral en relación a los servicios de atención a las personas mayores para evitarles la soledad.

6.- COMPARACIÓN DE CASOS

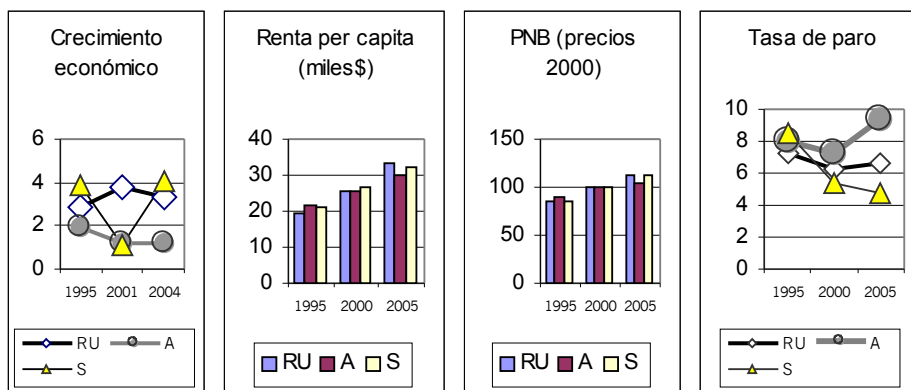
La comparación de los casos se refiere a las realizaciones a las políticas económica y social de estos países en los últimos tres lustros, teniendo en cuenta básicamente los datos estadísticos de la OCDE y del EUROSTAT, aunque solo reflejamos en los cuadros los datos de tres momentos que generalmente son de 1995, 2000 y 2006 para observar la tendencia. El análisis de los resultados lo agrupamos en tres grandes apartados que se refieren el primero a la ejecutoria económica, el segundo a las medidas de redistribución y equidad, y el tercero a los logros en la política de empleo.

A) En el ámbito económico es reconocible el gran éxito que ha tenido el Nuevo Laborismo. La británica es la economía que ha tenido un crecimiento más equilibrado y sostenido a lo largo de los diez años. Como consecuencia el Reino Unido es el país con el mayor crecimiento de PNB y el que en 2005 tiene la renta *per capita* más elevada. El éxito económico se ha traducido, en particular, en la reducción del desempleo (Clif y Tomlinson, 2006, 68). Por el contrario Alemania ha sido quien ha tenido el menor crecimiento, que fue negativo en el año 2002. El periodo Schroeder se califica de pobre ejecución por bajo crecimiento y alto desempleo (Pulzer, 2006). De los tres países considerados, Alemania es quien tiene menor renta *per capita* en 2005, lo que contrasta con el hecho de que diez años antes era el que disfrutaba de la mayor, aunque ya en esta fecha arrastraba un proceso de estancamiento originado en la crisis de los 90. A ello hay que añadir que Alemania es la que ha tenido la tasa de paro más elevada del periodo que, incluso, ha ido *in crescendo*. Es un reflejo de la situación descrita el hecho de que desde la década de los noventa y, en particular, en todo el periodo considerado del gobierno rojiverde, se ha venido insistiendo en la

GRUPO DE TRABAJO 18
Las políticas de los Estado del Bienestar en perspectiva comparada

necesidad de unas reformas que sacaran a la economía del *impasse* en que se encontraba. De los datos no se pueden deducir consecuencias de las últimas reformas llevadas a cabo. En el caso de Suecia la economía ha pasado por distintas fases de crecimiento del PNB: 4,5 en 1999 y 1,1 en 2001, pero en conjunto la economía ha sido exitosa con elevado crecimiento económico, alcanzando una elevada renta *per capita*. De los tres, es el país que presenta una mayor productividad del trabajo y una menor tasa de desempleo. El sueco es un modelo que, como el británico, opera con eficacia y flexibilidad. Se puede decir que ambos han superado sin dificultades las crisis de los 90.

Indicadores de eficiencia económica



B) En el ámbito de la redistribución podemos constatar que de los tres países solo Alemania es el que ha tenido un incremento neto del gasto social en % del PNB en los últimos 15 años, que todavía era mas acelerado un lustro antes. Esto refleja los efectos del coste de la unificación y del estancamiento económico del periodo. Suecia, que es el país con gasto social mas elevado y con unas políticas mas redistributivas, ha mantenido el mismo nivel de gasto en el periodo (30% del PNB). El gasto social en Suecia fue mas elevado a mediados de los 90 como consecuencia de los efectos que sobre el desempleo tuvo la crisis económica del periodo. El Reino Unido ha mantenido

el mismo nivel del gasto en todo el periodo (20% del PNB), siendo el país que tiene menor nivel de gasto y por tanto unas políticas de bienestar menos redistributivas.

Desagregando el gasto social en el periodo vemos que, en promedio, Alemania (11% del PNB) y Suecia (10% del PNB) dedican la mayor parte de su gasto a pensiones, sin embargo, el Reino Unido la mayor parte la dedica a sanidad con más del 6% del PNB. Alemania es quien más gasto dedica a pensiones y sanidad (8% del PNB), mientras que Suecia es quien mayor gasto dedica a educación (más del 7% del PNB) y a ayuda familiar (3'5% de promedio). La orientación de la política social británica a través de la que opera la redistribución, es hacia los servicios de sanidad y educación que se llevan la mitad del gasto social, otra buena parte son las pensiones y, en menor proporción, la ayuda familiar que es un medio de tipo asistencial (*Tax Credits*). En Suecia la redistribución está más compensada y equilibrada entre los distintos apartados del gasto social y programas de bienestar y cobra cierta relevancia, por comparación con los otros casos, el gasto de ayuda a la familia y de desempleo. El elevado gasto en educación sueco incluye parte del gasto en políticas activas laborales. En Alemania tiene un gran peso el gasto en pensiones y es relevante la redistribución vía gasto sanitario, sin embargo, tiene menos relevancia el gasto en educación y en la política familiar.

En términos comparados el gasto en desempleo es muy bajo en el Reino Unido, por debajo del 0,5% del PNB en promedio en el último lustro, mientras que está en el 1,5% del PNB en Suecia y cerca del 2% del PNB en Alemania. Estos datos se corresponden con la tasa de sustitución salarial por desempleo promediada elaborada por la OCDE, que en 2003 eran 16% en el Reino Unido, 24 % en Suecia y 29% en Alemania. Esto quiere decir que el subsidio por desempleo británico no es un instrumento desmercantizador o redistributivo como en Suecia, ni está sometido a las mismas presiones corporativas que en Alemania. Con respecto a Alemania los datos disponibles no permiten constatar los efectos que ha tenido la reforma del plan Hartz IV, que va en la línea del modelo británico de constreñir el gasto por desempleo para forzar la activación laboral.

El gasto en pensiones tiene menos peso en el gasto social en el Reino Unido que en los otros países y no introduce especiales retos en el Estado de bienestar, tampoco en Suecia donde es un gasto estabilizado. Sin embargo, es en Alemania donde se detecta un crecimiento importante que podemos relacionar con la baja tasa de actividad laboral en personas entre 55 y 64 años. El subsidio por jubilación ha venido siendo un instrumento desmercantizador en

Alemania, aunque vinculado a un esquema corporativista que reduce su capacidad redistributiva. Su elevado crecimiento ha producido la necesidad de reformas para refrenarlo tanto por el gobierno socialdemócrata de Schroeder como por la gran coalición CDU/CSU- SPD en la actualidad.

El gasto sanitario es relevante en los tres países. Este gasto es uno de los que tiene efectos mas redistributivos en cualquier Estado de bienestar, ya que son los mas pobres los que utilizan mas intensivamente los servicios de salud públicos. Por ello se pone de relieve que el elevado gasto sanitario es un factor distintivo de todos los modelos socialdemócratas de bienestar. Esto se hace mas evidente en el caso británico donde el crecimiento del gasto sanitario se ha convertido en referencia del último impulso socialdemócrata del Nuevo Laborismo. Otro gasto que está vinculado al modelo socialdemócrata es la ayuda familiar. Este tiene mayor relevancia en la caso sueco, pero el Reino Unido también le dedica importantes recursos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en al caso británico el gasto familiar está vinculado a una política asistencial, mientras que en el sueco está orientado fundamentalmente a facilitar el acceso al mercado de trabajo de las mujeres en lo que tiene gran éxito. El desarrollo de los servicios de ayuda a la familia esta identificado en Alemania como un objetivo de modernización del Estado de bienestar.

En el aspecto redistributivo de las políticas de bienestar tenemos que considerar, también, la presión fiscal. Suecia es con mucho el país con una presión fiscal más elevada, el 50% del PNB en renta por impuestos en promedio, impulsada por los socialdemócratas. En Suecia los impuestos financian los servicios universales, por lo que se puede decir que es el país donde hay una mayor redistribución fiscal de la riqueza a través del Estado de bienestar, a cierta distancia de Alemania y el Reino Unido que no alcanzan el 40% del PNB en promedio. Sin embargo, si valoramos los impuestos efectivos sobre las rentas del trabajo que soporta cada país (ITR del Eurostat: en % del PNB) se observa que, en promedio, Alemania con 40% se aproxima al 48% de Suecia, ambas muy distanciadas del Reino Unido con 26%, lo que significa que en Alemania hay una mayor redistribución que en este último país a través de la renta salarial. Este indicador también muestra que en Suecia últimamente pierden peso las rentas del trabajo a favor de los impuestos indirectos para financiar el gasto público.

La valoración de la redistribución en los tres casos nos obliga a revisar los indicadores de equidad social. Los datos de EUROSTAT muestran que solamente en Alemania se ha dado una evolución relevante de la

desigualdad en la distribución de la renta en el periodo considerado. En Alemania el efecto de la unificación provocó un repunte de incremento de desigualdad en la primera mitad de los 90 y otro repunte en 2006, que queda reflejado también en la tasa de paro de ambos momentos. Los datos ponen de relieve que el modelo británico es menos igualitario que los otros, mientras que el sueco es que ofrece mayores cotas de igualdad. De hecho en el periodo considerado la tasa de paro, que es un factor que por si mismo genera desigualdad de renta, ha caído en el Reino Unido, sin embargo, ha crecido la desigualdad en el mismo periodo. Estos datos de desigualdad relativa entre los tres países quedan ratificados por los ofrecidos por la OCDE en 2000 con el índice GINI. En este mismo sentido Eurostat informa que en 2006 las unidades familiares con riesgo de pobreza después de las transferencias sociales duplican en el Reino Unido (18%) a las suecas (9%), estando Alemania en una situación intermedia (13%)

Indicadores de redistribución y equidad

| | Gasto social | | | Gasto en pensiones | | | Gasto sanitario | | | Gasto en educación | | |
|-----------|---------------------------|------|------|-----------------------------------|------|------|----------------------------|------|------|--------------------------------|------|------|
| | 199 | 200 | 200 | 199 | 200 | 200 | 199 | 200 | 200 | 199 | 200 | 2004 |
| | 5 | 0 | 3 | 5 | 0 | 3 | 5 | 0 | 3 | 5 | 0 | |
| RU | 20,4 | 19,1 | 20,6 | 5,6 | 5,6 | 5,9 | 5,8 | 5,8 | 6,7 | 5 | 4,6 | 5,2 |
| AL | 26,6 | 26,6 | 27,6 | 10,4 | 10,8 | 11,3 | 8,2 | 7,7 | 8 | 4,6 | 4,4 | 4,6 |
| SU | 32,5 | 28,8 | 31,3 | 9,9 | 9,3 | 10,1 | 6,3 | 6,4 | 7,1 | 7,2 | 7,3 | 7,3 |
| | Gasto en desempleo | | | Gasto en políticas activas | | | Sustitución salario | | | Gasto Familiar | | |
| | 199 | 200 | 200 | 199 | 200 | 200 | 199 | 199 | 200 | 199 | 200 | 2003 |
| | 5 | 0 | 3 | 5 | 0 | 3 | 5 | 9 | 3 | 5 | 0 | |
| RU | 0,9 | 0,3 | 0,3 | 2,2 | 1,3 | 1,3 | 18 | 17 | 16 | 2,4 | 2,6 | 2,9 |
| AL | 1,7 | 1,5 | 1,8 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 26 | 27 | 29 | 1,9 | 1,9 | 1,9 |
| SU | 2,3 | 1,4 | 1,2 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 27 | 24 | 24 | 3,8 | 3,3 | 3,5 |
| | Desigualdad renta | | | Riesgo de pobreza familiar | | | Presión fiscal | | | Impuesto sobre salarios | | |
| | 199 | 200 | 200 | 199 | 200 | 200 | 199 | 200 | 200 | 199 | 200 | 2004 |
| | 6 | 1 | 6 | 7 | 1 | 6 | 5 | 0 | 4 | 5 | 0 | |
| RU | 5 | 5,4 | 5,5 | 18 | 18 | 18 | 35 | 37,2 | 36 | 25,8 | 25,8 | 25,5 |
| AL | 4 | 3,6 | 4,1 | 12 | 11 | 13 | 37,2 | 37,2 | 34,7 | 39,4 | 40,7 | 38,7 |
| SU | 3 | 3,4 | 3,3 | 8 | 9 | 9 | 48,1 | 53,4 | 50,4 | 48,4 | 49,2 | 46,4 |

C) Las políticas activas del mercado de trabajo constituyen el tercer elemento a considerar para valorar el *trade off* entre eficiencia y equidad en los tres casos, habida cuenta de que son el instrumento central en la actualidad para impulsar el crecimiento por los partidos socialdemócratas. En la práctica en estos países las políticas de activación laboral han supuesto un *trade off* entre empleo y equidad, cabe destacar, por ello, que han acabado siendo fórmulas distintos los aplicados en cada país porque responden a lógicas diferentes. Mientras que las aplicadas en Alemania y el Reino Unido responden a "la ética de la responsabilidad" de los trabajadores y tienen una vertiente coactiva, en Suecia son considerados como un instrumento de desmercantilización del trabajo y de equidad, por ello son rechazadas por empresarios y por los partidos liberal y conservador y defendidas por los sindicatos. Un indicador de la diferente utilización de políticas activas entre ambos modelos es el gasto en políticas activas, mucho más significativo en Alemania y Reino Unido por estar vinculado a las subvenciones a la contratación de jóvenes y trabajadores de baja cualificación y tiene un carácter asistencial. Aquí el objetivo es incorporar a estos como sea al mercado de trabajo, aunque se fomente la precariedad. En Suecia el mayor gasto está vinculado a la formación profesional y recualificación laboral.

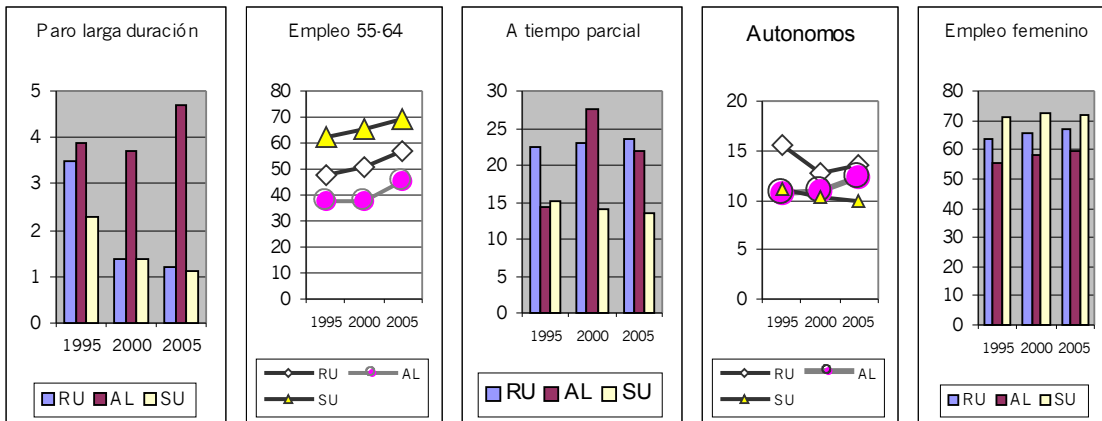
Las políticas activas han sido muy efectivas en el caso sueco por la reducción de la tasa de desempleo del 8,5 al 4,8 en diez años, también han sido eficaces en el Reino Unido por la misma razón, si bien la caída del desempleo es menor, de 7,3 al 6,6, en el mismo periodo. En cambio las políticas activas no han sido eficientes para reducir el paro en Alemania. Si consideramos el paro de larga duración (más de 12 meses) las políticas de activación han sido más efectivas en el Reino Unido que en Suecia, aunque han sido exitosas en los dos casos. De igual manera han impulsado el empleo de los mayores de 55 años en los dos casos, pero con una mayor incidencia en el Reino Unido. En Alemania, por el contrario, se ha reducido el número de personas empleadas de esta edad, lo que ha incrementado sus problemas de gasto social tanto por desempleo como en pensiones. Hay un excesivo número de jubilados anticipadamente (Leibrief y Obinger, 2003, 203).

Un indicador de activación laboral interesante es el de trabajo a tiempo parcial, que ha sido especialmente fomentado en Alemania, presentando resultados relevantes en el periodo. Así los empleos a tiempo completo eran el 62% del total en 1998 (Aüst y Bönker, 2004, 33). Es sabido que en Alemania se utiliza este tipo de contrato laboral para sustituir trabajo a tiempo completo y fomenta la precariedad laboral, si bien de momento no hay datos sobre la aparición de

dualismo en el mercado de trabajo. El trabajo a tiempo parcial es rechazado por los sindicatos suecos, esto explica su papel menos relevante en este país, si bien ha sido y sigue siendo un recurso muy importante para la incorporación de la mujer en la actividad laboral en Suecia. También en Alemania ha tenido importancia el fomento del autoempleo que ha crecido en el periodo desde el 10,7% de trabajadores en esta situación en 1999 a 12,4% en 2005 efecto del programa Hartz IV. En cambio en los otros dos países ha bajado la proporción de autónomos en el mismo periodo. Hay otro indicador de la efectividad de las políticas activas del mercado de trabajo en la "productividad del trabajo" que mide la OCDE. De los tres países, Suecia es donde alcanza tasas más altas y donde más ha crecido a lo largo del periodo. Por tanto en Suecia no solo hay activación laboral, sino que se crea un trabajo de más cualificación gracias a estas políticas, siendo un rasgo característico del modelo..

El empleo femenino es un factor que afecta a la adaptación del empleo a las nuevas condiciones de eficacia y competitividad de las economías y, al mismo tiempo, es uno de los retos a que se enfrenta las modernas sociedades desarrolladas. Es, además, uno de los objetivos de las políticas socialdemócratas. Los datos de la OCDE muestran que el empleo femenino ha crecido en todos los países y que Suecia, país pionero en este campo, está a la cabeza en este indicador. Esto concuerda con el dato ya recogido de un mayor gasto familiar que permite su desarrollo al facilitar el equilibrio entre vida familiar y laboral (Timonen, 2004, 84). Los datos también muestran el éxito del Nuevo Laborismo en este campo, que consigue un crecimiento importante en el periodo considerado y también tiene cierta relación con el gasto en apoyo a la familia, aunque los datos hacen ver la existencia de un largo trecho por recorrer. El empleo femenino es un reto para las políticas de activación alemanas.

Indicadores de activación laboral



7.-CONCLUSIONES

En primer lugar, se puede afirmar que no hay convergencia de modelos. No parece que, como consecuencia de las nuevas condiciones económicas de mayor competitividad a escala internacional, se acabe imponiendo el modelo liberal y el *retrenchment* en las políticas del Estado de bienestar. Lo que se pone de manifiesto al considerar los tres casos es que hay soluciones distintas para enfrentar los retos que impone la globalización en el ámbito de las políticas sociales; dichas soluciones vienen determinadas en función de cada estructura institucional y de la coloración política de los gobiernos. Como apuntan Navarro, Schmitt y Astudillo (2002, 4), los Estados de bienestar más extensos siguen siendo aquellos en los que el movimiento socialdemócrata en conexión con los sindicatos ha sido y continúa siendo más fuerte. De hecho, el proceso de la globalización influye en las condiciones de cohesión social de cada país, pero son mucho más determinantes las condiciones nacionales para hacer frente a las limitaciones que imponen las crisis en el ámbito laboral, en el de las prestaciones sociales y en los servicios sociales.

Otra conclusión referente al análisis de tendencia general de los casos es que, tras dos decenios de cambios económicos, se puede decir con Stephens (1998, 33) que no parece que las políticas del Estado de bienestar se encuentren en la raíz de las crisis económicas. No cabe afirmar *per se* el *trade off* entre crecimiento económico e

igualdad a partir de tales crisis. Es evidente que la mayor igualdad se alcanza con el mayor desarrollo económico pero, a partir de un nivel determinado, las políticas del Estado de bienestar gozan de autonomía respecto de la política económica seguida en cada país para hacer frente a las crisis. Es decir, que el Estado de bienestar es independiente de las políticas coyunturales porque una vez desarrollado, como apunta Pierson (1996), tiene una dinámica propia que hace muy difícil el *retrenchment*. Por lo demás, la política social puede servir para amortiguar el impacto de la crisis y ayudar a dar la estabilidad necesaria para recuperar la senda del crecimiento, como se ha puesto de manifiesto palmariamente en los casos sueco y británico con los gobiernos socialdemócrata y laborista. El caso de Alemania permite, sin embargo, suponer la reforma del Estado de bienestar, su "recalibración", puede facilitar la salida de una situación de estancamiento económico.

Dicho lo anterior, hay que señalar que los gobiernos conservadores británico y sueco han optado claramente por combatir las políticas redistributivas para favorecer el crecimiento, haciendo valer el *trade off* entre crecimiento y equidad, mientras que los democristianos alemanes han sido más moderados en este sentido por los efectos del proceso de reunificación. Como consecuencia, los gobiernos laboristas se han visto obligados a combatir más tarde los elevados niveles de desigualdad y la pobreza generados. Por otra parte, también los socialdemócratas con la propuesta de "la tercera vía" han optado por limitar algo la redistribución bajo un criterio de austeridad, en línea con el planteamiento reformista liberal, que se ha acabado imponiendo por las dificultades financieras por las que pasa el Estado de bienestar.

Considerando el periodo en que los gobiernos socialdemócratas han impulsado las reformas de cada uno de los países, se puede decir que todos ellos se han enfrentado al *trade off* entre eficacia económica y redistribución. Como consecuencia se han dado dos grandes tendencias en el *path* socialdemócrata. Una representada por el Nuevo Laborismo y la "tercera vía" y otra por la socialdemocracia sueca. La primera acepta de buen grado los postulados pragmáticos del reformismo liberal orientados a facilitar que el mercado sea quien ajuste las interrelaciones económicas y permita la formación de una economía competitiva. La otra anclada en la estrecha relación entre socialdemocracia y movimiento obrero defiende ante todo criterios de redistribución y equidad e intervencionismo. La primera antepone la eficiencia económica que se consigue con una población que sea activa laboralmente; también admite cierto grado dualismo laboral y un nivel de desigualdad mayor que atiende con medidas asistenciales. La redistribución se lleva a cabo con los tradicionales servicios

públicos como sanidad o educación. La segunda mantiene una estructura mas equilibrada en las políticas de bienestar sin recurrir a las medidas asistenciales, da un papel relevante a los sindicatos.

En relación al crecimiento y la eficiencia económica es destacable el éxito del Nuevo Laborismo británico que, además, ha conseguido el objetivo de una fuerte activación del mercado laboral. En esto sigue la trayectoria iniciada en el periodo conservador, si bien a diferencia de aquel, la focalización en sectores determinados ha sido todo un éxito. Por otra parte el éxito de las políticas redistributivas en Suecia es el mejor indicador del buen estado de la economía de este país y del éxito, también de su gobierno socialdemócrata. Cabe apuntar con Steinmo (2002, 857), que desde la perspectiva económica parece evidente por el ejemplo sueco que, a pesar de las presiones en contra que introduce la competitividad internacional en los mercados y en contra de lo expresado por Kenworthy (2003, 1200) de que existe un *trade off* entre nivel salarial y empleo, la existencia de una fuerza de trabajo educada acaba siendo una ventaja para la actividad productiva, aunque esto suponga elevados impuestos y salarios.

Todas las reformas analizadas se han orientado a recalibrar los modelos en términos de Pierson (2006). Como consecuencia de las diferentes lógicas que han seguido los gobiernos ha habido un mayor grado de reforma estructural, es decir, un cierto *retrenchment* en el Reino Unido y Alemania. Esto se debe a que se han reducido los niveles de protección en ciertos campos del bienestar como subsidio del desempleo y han tenido que aumentar las prestaciones de tipo asistencia; como consecuencia, se ha incrementado la desigualdad. Mientras que en Suecia el reajuste del gasto social tuvo más peso, aunque se volvió a expandir con el tiempo sin reducir la universalidad de las políticas de bienestar. Las reformas de las pensiones y el desempleo impulsadas por los gobiernos de Schroeder se deben al objetivo de que sea el nivel tolerable del gasto el que determina el nivel de las prestaciones y no a la inversa, como ocurría en la etapa dorada de la posguerra, cuando el nivel de las prestaciones sociales era el que determinaba la cuantía de las contribuciones (Leibfried y Obinger, 2003, 214). Las reformas de Schroeder, además, han tenido doble sentido. Por un lado han ido orientadas a reducir el gasto redistributivo, para forzar el crecimiento económico impulsando la actividad laboral con unos costes mas competitivos. Por otro están orientadas a dar un carácter mas universalista y menos corporativo al Estado de bienestar alemán y, por tanto, mas igualitario, que lo será cuando nuevamente tomen una senda expansiva..

Del examen de los tres casos se deriva que las principales medidas de que disponen los gobiernos frente a los retos de la globalización son las políticas activas del mercado de trabajo. Ello se debe a que los retos fundamentales para la cohesión social que plantea la globalización son, en primer lugar, el desempleo, y con ello el peligro de la exclusión laboral de importantes sectores de trabajadores, y, en segundo lugar, la aparición de formas atípicas de contratación laboral para dar flexibilidad al mercado de trabajo que fomentan la precariedad.

En las políticas activas del mercado de trabajo se han desarrollado unas nuevas tendencias. Una es la creciente focalización de las políticas, porque la activación laboral tiende a ser más efectiva cuando se establecen programas específicos para sectores muy determinados, como son los desempleados de larga duración, los de baja cualificación profesional, los mayores, los jóvenes, etc. Entre estas políticas destaca la dirigida a la incorporación laboral de los jóvenes con programas orientados a dotarles de experiencia laboral, formación profesional, o educación universitaria. Otra medida innovadora para la activación laboral en el Reino Unido es la subvención para los trabajadores con bajos salarios que, si bien es una medida de tipo asistencial (*means tested*), resulta operativa para evitar la exclusión laboral. Otro aspecto de las políticas activas que requiere ser resaltado es el de la lucha contra la exclusión laboral de los mayores. En este sentido la tendencia es rectificar las medidas adoptadas desde los años 70 de facilitar la jubilación anticipada de los trabajadores.

En el desarrollo de las políticas activas destaca Suecia por ser el país pionero en esta materia, en el que junto a las políticas comunes para activar a los parados, también se ha puesto en práctica la política de recualificación de los trabajadores en el propio puesto de trabajo. Otra medida incorporada en Suecia es la de hacer de la educación, incluso de niveles universitarios, para jóvenes y mayores una alternativa a los programas clásicos de formación profesional.

8.- BIBLIOGRAFÍA:

- P. AGHION, P. CAROLI Y C. GARCIA PEÑALOSA (1999): "Inequality and Economic Growth: the perspectives of the New Growth Theories" en *Journal of Economic Literature*, 37, 1615-1660
- K.M. ANDERSON, (2001): "The Politics of Retrenchment in a Socialdemocratic Welfare State. Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance" *Comparative Political Studies*, Vol. 34-9, 1063-1091

- A. AUST y A. BÖNKER (2004): "New Social Risks in a Conservative Welfare State: The Case of Germany" en P. TAYLOR-GOOBY (Ed.): *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press, pp.29-54
- G. BONOLI (2007): "Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies" en *Comparative Political Studies*, 40/5, 495-520
- M.R. BUSEMEYER (2005): »Pension Reform in Germany and Austria :System Change vs. Quantitative Retrenchment" en *West European Politics*, 28/3, 569-581
- A.L. CAMPBELL y K.J. MORGAN (2005): "Federalism and the politics of Old-age Care in Germany and The United States" en *Comparative Political Studies*, 38/8, 887-914
- P. CERNY (1996): "Globalization and other stories. The search for a new paradigm for international relations" en *International Journal*, 51/4, 617-638
- R. CLAYTON and J. PONTUSSON, (1998):" Welfare-State Retrenchment Revisited" en *World Politics* 51, 67-98
- B. CLIFT y J. TOMLINSON (2006) " Credible Keynesianism? New Labor Macroeconomic Policy and the Political Economy of Coarse Tuning" en *British Journal of Political Science* nº37, 47-69
- .B. CLIFT y J. TOMLINSON (2007): " Complexity, Cosntraint and New Labour's Putative Neo-liberalism: A reply to Colin Hay" en *British Journal of Political Science* nº37/2, 378-381
- R.H. COX (2006): "La construcción social de un imperativo. Por qué ocurrió la reforma del bienestar en Dinamarca y Holanda pero no en Alemania" en *Zona Abierta* 114/115, 283-295
- I. CREWE (1991): "Labor Force Changes, Working Class Decline, and the Labor Vote: Social and Electoral Trends in Postwar Britain" en F. FOX PIVEN: *Labor parties in Postindustrial Societies* , Polity Press, p. 20-47
- G. ESPING-ANDERSEN (1990) : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- G. ESPING-ANDERSEN, (Ed) (1998) : *Welfare States in Transition*, SAGE
- H. FAWCETT(200) "La re-constitution de l'Etat-providence » en *Pouvoirs*, 93, 87-100
- F. FOX PIVEN (1991): *Labor parties in Postindustrial Societies* , Polity Press
- N. GINGSBURG (2000): "El Estado de Bienestar británico y el gobierno conservador" en R.MUÑOZ DE BUSTILLO (Ed.) *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, p 173-195

- C. HAY (2006): "What's in a Name? New Labour's Putative Kenesianism" en *British Journal of Political Science* nº37, 187-192
- C. HAY y N.J. SMITH (2005): "Horses for Courses: The Political Discourse of Globalization and European Integration in the UK and Ireland" en *West European Politics*, 28/1, 124-158
- G. HECKSCHER(1984): *The Welfare state and Beyond*, University of Minnesota Press
- D. HELD (1991): "Democracy, the nation-State and the Global System" en D. HELD (Ed.) *Political Theory Today*, Cambridge, Polity Press, 1991, 197-236
- A. KEMMERLING y O. BRUTTEL (2006) : "« New Politics » in German Labour Market Policy: The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State" en *West European Politics*, 29/1, 90-112
- L. KENWORTHY (1995): "Equality and Efficiency: the Illusory Trade off" en *European Journal of Political Research*, 27/2, 225-254
- L. KENWORTHY (2003): "Do Affluent Countries Face an Income-Job Trade off?" en *Comparative Political Studies*, 36/10 , 1180-1209
- M.B. KLITGAARD (2007) "Why are They Doing It? Social Democracy and market-Oriented Welfare State Reforms?" en *West European Politics* 30/1, 172-194
- S. KUHNLE, (2000): "The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable" en *West European Politics*, 32-2, 209-228
- A. LINDBOM, (2001): "Dismantling the Social Democratic Welfare Model?" en *Scandinavian Political Studies*, 24-3, 171-193
- J.LINDVALL y J. SEBRING (2005): "Policy Reform and the Decline of Corporatism in Sweden" en *West European Politics*, 28/4, 1057-1074
- S. LEIBFRIED y H. OBINGER (2003): "The State of the Welfare State: German Social Policy between Macroeconomic Retrenchment and Microeconomic Recalibration" en *West European Politics*, 26/4, 199-218
- K. LIN y E. CARROLL (2006): "State institutions, political power and social policy choices. Reconstructing the origins of Nordic models of social policy" en *European Journal of Political Research*, 54, 345-367
- C. J. MARTIN (2005): "Corporatism from the Firm Perspective: Employers and Social Policy in Denmark and Britain" en *British Journal of Political Science* nº35/1, 127-148
- R. MISHRA(1984): *The Welfare State in Crisis*, Harvester Wheatsheaf,
- J.C. MONEDERO(Ed.) (2003): *Cansancio del Leviatán. Problemas políticos en la mundialización*. Madrid, Trotta,

- J. MONREAL (2002): "Los espacios de los poderes en la era de la globalización" en J. F. TEZANOS (Ed.) *Clase, estatus y poder en las sociedades emergentes*, Madrid, Editorial Sistema, 427-450
- R. MUÑOZ DE BUSTILLO (Ed.)(2000) *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza,
- V. NAVARRO (2003): "Globalización y socialdemocracia" en J.C. MONEDERO (Ed.): *Cansancio del Leviatan. Problemas políticos en la mundialización*. Madrid, Trotta, 83-112
- V. NAVARRO y J. SCHMITT: "Economic Efficiency versus Social Equality? The US Model versus the European Social Model" en *International Journal of Social Services*, 35/4, 613-630
- V. NAVARRO; J. SCHMIT y J. ASTUDILLO (2002): "La importancia de la política en la supuesta globalización económica. La evolución de los Estados del Bienestar en el capitalismo desarrollado durante la década de los años noventa" en *Sistema*, 171, 3-46
- M. NYGARG (2006): "Welfare Ideological Change in Scandinavia. A Comparative Analysis of Welfare State Positions in Four Nordic Countries, 1970-2003" en *Scandinavian Political Studies*, 29/4, 356- 385
- W. E. PATERSON y A.H. THOMAS(1992) : *El futuro de la socialdemocracia*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim,
- T. PERSSON y G. TABELLINI (1994): "Is equality harmful for growth? en *American Economic Review*, 84, 600-621
- W. PFAFF (1996): "Un desafío a la ortodoxia" en *Política Exterior*, 53, 12-24
- A. PFALLER (2000): "El Estado de bienestar alemán después de la reunificación" en R. Muñoz Bustillo (Ed.) *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid Alianza, 195-216
- P. PIERSON (1996): "The New Politics of Welfare state" en *World Politics*, 48, 143-179
- P. PIERSON (1997): *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press.
- P. PIERSON (2006): "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del estado de bienestar en democracias desarrolladas" en *Zona Abierta* 114/115, 43-119
- E. DEL PINO y C. COLINO (2006): "¿Cómo y por qué se reforman los Estados de bienestar? Avances teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual" en *Zona Abierta* 114/115, 1-42

- F.F. PIVEN Y R.A.CLOWARD(1997): *The Breaking of the American Social Contract* , The New Press.
- P. PULZER (2006):"Germany Votes for Deadlock: The General Election of 2005" en *West European Politics*, 29/3, 560-572
- T. QUINN (2006):"Choosing the Least-Worst Government: The British General Election of 2005" en *West European Politics*, 29/1, 169-178
- D. RAUTCH (2006): "Institutional Fragmentation, Institutional Engineering and the Development of Elderlycare and Childcare in Sweden", en *Scandinavian Political Studies*, 29/4, 285-307
- M. RHODES (2000): "Desperately Seeking a Solution: Social Democracy, Thatcherism and the "Third Way" in British Welfare" en *West European Politics*, 23/2,161-186
- D. RUEDA (2006): "Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics on Employment Promotion" en *British Journal of Political Science*, 36, 385-406
- M.. SANCHEZ DE DIOS (2004): "Estudio comparado de *path dependence* del Estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España", *Revista de Estudios Políticos*, 124, 95-128
- M. SANCHEZ DE DIOS (1993): "El modelo sueco de Estado de bienestar", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 79, 283-303
- M. SEELEIB-KAISER (2002): "A Dual Transformation of the German Welfare state? En *West European Politics*, nº 25/2 , 25-48
- S. STEINMO (2002): "Globalization and Taxation", en *Comparative Political Studies*, 35/7, 839-862
- J.D. STEPHENS, (1998): "The Scandinavian Welfare States: Achievements, crisis and Prospects" en G. ESPING-ANDERSEN, Ed. : *Welfare States in Transition*, SAGE, 32-66
- T. SVENSSON (2002): "Globalization, Marketisation and Power: The Swedish Cases of Institutional Change", en *Scandinavian Political Studies*, 25/3, 197-229
- P. TAYLOR-GOOBY (Ed.)(2004): *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press,
- P. TAYLOR-GOOBY y T.P. LARSEN (2004): "The UK- A Test Case for the Liberal Welfare State?" en P. TAYLOR-GOOBY (Ed.): *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press, 55-82
- J. F. TEZANOS (Ed.) (2002): *Clase , estatus y poder en las sociedades emergentes*, Madrid, Editorial Sistema,

- M. THELEN y C. V. WIJNBERGEN (2003): "The Paradox of Globalization: Labor Relations in Germany and Beyond" en *Comparative Political Studies* 36/8, 859-880
- C. TURENNE (1996): "The rethoric of globalization: what's in a wor(l)d? en *International Journal*, 51/4, 603-617
- V. TIMONEN (2004): "New Risks- Are They New for the Nordic Welfare States?" En P. TAYLOR GOOBY (Ed.) *New Risks New Welfare*, Oxford University Press, 83-110
- M.I. VAIL (2003): « Rethinking Corporatism and Consensus: The dilemmas of German Social Protection Reform" en *West European Politics*, 26/3, 41-66