



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO DE
BIENESTAR. REFORMAS EN LA SEGURIDAD
SOCIAL EN SUECIA: 1990 Y 2012**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

KARIN LIZET QUIÑONES JOVANÉ

DIRECTOR DE TESIS:

MTRA. ANA CRISTINA CASTILLO PETERSEN

MÉXICO, D.F., 2015.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA SOCIALDEMOCRACIA DE SUECIA.....	1
1.1. INTRODUCCIÓN AL ESTADO DE BIENESTAR	1
1.1.1. <i>Orígenes del Estado de Bienestar en Europa</i>	1
1.1.4. <i>Objetivos y características generales del Estado de Bienestar moderno</i>	8
1.2. MODELOS O TRADICIONES INSTITUCIONALES DEL ESTADO DE BIENESTAR MODERNO	9
1.2.4. EL RÉGIMEN DE BIENESTAR LIBERAL	16
1.2.5. EL RÉGIMEN DE BIENESTAR CONSERVADOR	17
1.2.6. EL RÉGIMEN DE BIENESTAR SOCIALDEMÓCRATA	19
1.4. EL MODELO SUECO	30
2. CRISIS Y REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR.....	45
2.1. LA GLOBALIZACIÓN COMO FACTOR DE CAMBIO EN EL ESTADO DE BIENESTAR	45
2.1.1.1. <i>Principales implicaciones de la globalización en el Estado</i>	48
2.2. LA EMERGENCIA DE LAS SOCIEDADES POST INDUSTRIALES COMO FACTOR DE CAMBIO EN EL ESTADO DE BIENESTAR	56
2.2.1. <i>Un acercamiento en torno a las sociedades post industriales</i>	56
2.3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR.....	69
2.3.1. <i>La Reforma del Estado de Bienestar orientada al Trabajo o Workfare State</i>	72
2.3.2. <i>La Nueva Política del Estado de Bienestar. De la expansión a los recortes de los programas sociales</i>	73
3. LAS REFORMAS AL ESTADO DE BIENESTAR EN SUECIA A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES A LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DEL INGRESO: SEGURO DE DESEMPLEO, SEGURO DE ENFERMEDAD Y PENSIONES.....	85
3.1. LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA DE 1990-1995 Y LAS PRIMERAS REFORMAS EN EL ESTADO DE BIENESTAR EN SUECIA	86
3.1.1.1. <i>Reformas profundas. La disminución de la capacidad protectora del nuevo sistema de pensiones</i>	91
3.1.1.2. <i>Reformas incrementales menores. Modificaciones en el seguro de enfermedad y accidentes laborales</i>	97
3.1.1.3. <i>Reformas incrementales menores. Del ataque ideológico al sistema Ghent de administración sindical a la normalización socialdemócrata</i>	103
3.2. LA REFORMA DEL ESTADO DE BIENESTAR ORIENTADA AL TRABAJO O <i>WORKFARE STATE</i> Y EL AUMENTO DEL CARÁCTER CONTRIBUTIVO DE LOS SISTEMAS DE SEGURO SOCIAL EN SUECIA DURANTE LOS MANDATOS DE FREDRIK REINFELDT (2007-2012)	112
3.2.3. LAS REFORMAS EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.....	119
3.2.3.1. <i>Reformas profundas en los sistemas de seguridad social. La erosión del diseño institucional del seguro de desempleo</i>	122
3.2.3.2. <i>Reformas incrementales medias. La introducción de la cadena de rehabilitación o rehabiliteringskedja como eje para el fortalecimiento de una noción de seguro de ajuste en el seguro de enfermedad</i>	131
3.2.3.3. <i>Consolidación de las modificaciones previas al sistema de pensiones. Ajustes que disminuyen el impacto negativo del “mecanismo de balance automático” en el nuevo sistema</i>	140
CONCLUSIONES.....	145
BIBLIOGRAFÍA.....	152

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadro 1. Diferencia entre los esquemas de Bismarck y Beveridge en la gestión de los riesgos sociales	7
Cuadro 2. Resúmenes de las tipologías del Estado de Bienestar según diferentes criterios y autores	10
Cuadro 3. Visión general resumida de las características de los diversos regímenes	20
Cuadro 4. Características del modelo sueco, desde la perspectiva de Rudolf Meidner	32
Cuadro 5. Reformas y cobertura de la seguridad social en Suecia de 1945 a 1976 ...	43
Cuadro 6. Diferencias entre los tipos de sociedades, según Daniel Bell	59
Cuadro 7. Distribución de los empleos y tamaño de la población excluida, variación porcentual entre las décadas de 1960 y 1980	66
Cuadro 8. Diferencias entre la socialdemocracia clásica y la nueva socialdemocracia	81
Cuadro 9. Variación del promedio en la Escala Ideológica izquierda-derecha, Estado de Bienestar, Tercera Vía y Clase trabajadora, en los partidos socialdemócratas 1975-2004	82
Cuadro 10. Cambios en las posiciones socialdemócratas antes y después de 1990 por país.....	83
Cuadro 11. Principales cambios dentro del sistema de pensiones 1990-1999	96
Cuadro 12. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de enfermedad a nivel internacional en 1990	98
Cuadro 13. Principales cambios dentro del seguro de enfermedad 1990-1998.....	101
Cuadro 14. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de enfermedad a nivel internacional en 1998	102
Cuadro 15. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de desempleo a nivel internacional en 1990	104
Cuadro 16. Mayores modificaciones en el seguro de desempleo 1990-1998.....	107
Cuadro 17. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de desempleo a nivel internacional en 1998	108
Cuadro 18. Índice total de generosidad comparado (seguro de enfermedad + seguro de desempleo + pensiones).....	110
Cuadro 19. Promedio de la ubicación ideológica (izquierda-derecha) de los votantes en Suecia 1979-2006	116
Cuadro 20. Evaluación comparativa del proceso de reforma en los seguros de desempleo, enfermedad y las pensiones.....	120
Cuadro 21. Índice total de generosidad comparado (seguro de enfermedad + seguro de desempleo + pensiones).....	121
Cuadro 22. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de desempleo a nivel internacional en 2006	123
Cuadro 23. Cuadro comparativo de las modificaciones en el seguro de desempleo 1998 y 2013.....	129
Cuadro 24. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de desempleo a nivel internacional en 2010	130
Cuadro 25. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de enfermedad a nivel internacional en 2006	133
Cuadro 26. Principales modificaciones en el seguro de enfermedad en 1998 y 2013	139

Cuadro 27. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de enfermedad a nivel internacional en 2010	139
Cuadro 28. Índice de generosidad comparado de los sistemas de pensiones a nivel internacional 1998-2010	141
Cuadro 29. Los activos y pasivos en el sistema de pensiones sueco durante 2008-2010	144

GRÁFICAS

Gráfica 1. Comparación de las tasas de población (%) de 65 o más años en 1960 y 2010 en los países de la OCDE.....	63
Gráfica 2. Comparación de las tasas de fertilidad (%) en 1970 y 2008 en los países de la OCDE	64
Gráfica 3. Medición comparada de los criterios de elegibilidad de los seguros de desempleo en 2011 (de los menos estrictos a los más estrictos 1-5 puntos).....	131
Gráfica 4. Porcentaje de ausencias de largo plazo como porcentaje del total de ausencias por enfermedad 1998-2007	132
Gráfica 5. Dirección de las reformas al seguro de enfermedad en los países de la OCDE en 2007	135

Introducción

Los países nórdicos se han caracterizado por altos niveles de bienestar social e igualdad; en perspectiva internacional, éstos han estado comúnmente a la vanguardia de la política social, con un fuerte compromiso del Estado en la creación y distribución del bienestar.

La generalización del bienestar social en dichos conglomerados se ha expresado en altas tasas de educación, salud, vivienda y empleo, así como en una distribución más equitativa de la riqueza y el ingreso.

Es así, que el presente estudio plantea un acercamiento en torno a la evolución, desarrollo histórico y dinámica actual del Estado de Bienestar para entenderlo desde tres aristas: por un lado, como una herramienta clave para la generación y distribución de bienestar; por otro lado, como una institución que influye ampliamente en la estratificación social y, por último, como elemento sustancial, sin el cual no podrían entenderse los proyectos de nación emprendidos en Escandinavia, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial.

El Estado de Bienestar es, como fenómeno histórico, de implementación reciente. En la mayoría de los casos, se desarrolló con mayor profundidad después de la Segunda Guerra Mundial, con la institucionalización de los derechos sociales como una dimensión del ejercicio democrático. De tal forma que el contexto histórico en el que se desplegó el accionar del Estado de Bienestar, como instrumento para la democratización del capitalismo, correspondió con un escenario internacional favorable a la intervención del Estado en la vida económica y social.

Como bien señala Gösta Esping Andersen en su libro *Los tres mundos del capitalismo de bienestar*, el Estado de Bienestar constituyó un esfuerzo por reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía¹, con una reconfiguración de las relaciones de poder que introdujo como objetivo político

¹ Véase Gösta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, EU, Princeton University Press, 1990, p. 50.

el combate a la pobreza y la desigualdad, así como la redistribución de la riqueza.

La construcción de sociedades de bienestar ha partido de estructuras políticas y sociales previas que reflejan la distribución de poder en una conformación social. En función de dichas estructuras, las fuerzas políticas, en tanto agentes históricos de cambio, se han encontrado en una posición más o menos favorable para la estructuración de proyectos de nación igualitarios, con objetivos y funciones destinados al bienestar. En el caso de las sociedades mencionadas, este supuesto se expresó con el ascenso y consolidación del proyecto socialdemócrata de nación o la estabilidad socialdemócrata en el poder.

Es necesario señalar que las estructuras políticas y sociales de las naciones escandinavas favorecieron el crecimiento y fortaleza de los partidos socialistas o socialdemócratas, que han sido identificados como los principales arquitectos del Estado de Bienestar en países como Noruega, Dinamarca, Finlandia y Suecia, sin embargo, sería incorrecto sugerir que el Estado de Bienestar como fenómeno histórico y social, sea un proyecto específico de los partidos socialistas o de fuerzas políticas de izquierda.

En este sentido, el Estado de Bienestar como objeto de estudio y construcción sociopolítica, presenta un cúmulo de características generales, atribuibles a todos los Estados de Bienestar, ya sea en Francia, Reino Unido o Suecia, que nos permiten identificar una serie de objetivos, funciones y supuestos de acción comunes. De la misma forma, el Estado de Bienestar también adquiere un número importante de particularidades que lo distinguen y facilitan su estudio a través del papel diferenciado del Estado, el mercado o la familia en la gestión de los riesgos sociales y la provisión de bienestar, así como el potencial *desmercantilizante* de la política social.

Teniendo dichas consideraciones en mente, la investigación que nos ocupa ha buscado enfatizar las diferencias entre los objetivos, funciones, tareas, responsabilidades e intencionalidad política de la figura estatal como premisa fundamental para descifrar las variaciones de los Estados de Bienestar y

entender por qué el bienestar social no está extendido, ni se expresa de la misma manera en Suecia que en EU.

De lo anterior se desprenden tres consideraciones básicas, a saber:

1) Los Estados de Bienestar socialdemócratas, desarrollados en los países nórdicos, corresponden a los modelos de bienestar más completos y eficientes en la gestión de los riesgos sociales, ya que están fuertemente comprometidos con la igualdad y despliegan una cobertura global de los riesgos sociales.

2) La expansión y consolidación de los Estados de Bienestar progresó paralelamente con el desarrollo capitalista de la posguerra y correspondió, en última instancia, a las necesidades del sistema capitalista en su fase industrial.

3) La forma diferenciada que adquiere el Estado en la gestión y cobertura de los riesgos sociales para la creación de bienestar, se ha expresado en legados o tradiciones institucionales de bienestar que sintetizan las características que identifican a las estructuras de bienestar en cada país.

Con base en lo expuesto previamente, la presente investigación se centra en el problema que representa la nueva fase del capitalismo para los Estados de Bienestar, de cara al fenómeno de la globalización y el advenimiento de las sociedades post industriales en los países desarrollados.

El edificio institucional de los Estados de Bienestar modernos se diseñó a partir de ciertas estructuras sociales, económicas y políticas, sin embargo, las modificaciones planteadas por la globalización y las sociedades post industriales en dichas estructuras, plantea una serie de retos para los Estados de Bienestar, a los que éstos han respondido mediante un proceso de reestructuración y reacomodo.

La reestructuración de los edificios institucionales de bienestar ha sido un proceso general experimentado por todos los países industrializados, no obstante, desde esta perspectiva hemos planteado que los legados institucionales de bienestar constituyen la base fundamental sobre la cual el proceso de reestructuración se desarrolla y adquiere características diferenciadas. De tal suerte que los legados institucionales de bienestar

imponen serias limitaciones para una reforma radical en las estructuras de bienestar, especialmente en los países nórdicos, que corresponden al modelo más complejo y desarrollado de bienestar capitalista.

Así planteada la investigación, el primer capítulo estará dedicado a un acercamiento teórico-conceptual del objeto de estudio en comento: el Estado de Bienestar, iniciando desde una perspectiva histórica sobre sus orígenes, la diferencia entre política social y Estado de Bienestar, la institucionalización de los derechos sociales como punto de inflexión para la génesis del Estado de Bienestar moderno, así como los objetivos y características de éste, para posteriormente abordar los rasgos que definen a cada modelo de bienestar.

En el segundo apartado de la investigación, se estudia el proceso general de reestructuración del Estado de Bienestar, los factores de cambio internos y externos que influyen en la reestructuración del mismo, prestando especial atención a la globalización, el resurgimiento conservador y neoliberal en los centros de poder y la emergencia de las sociedades post industriales, catalizadas por la desindustrialización y la *terciarización* de la economía en los países desarrollados, así como el envejecimiento de la población y los cambios en la estructura laboral.

A lo largo del tercer capítulo se profundiza en las especificidades que adopta el proceso de reestructuración del Estado de Bienestar en nuestro caso de estudio: Suecia, durante la década de 1990 y la administración conservadora de Fredrik Reinfeldt en 2006-2012. El análisis de la reestructuración del Estado de Bienestar sueco se limita al estudio de tres mecanismos de seguridad social que se vinculan con transferencias del ingreso: el seguro de desempleo, el seguro de enfermedad y las pensiones. La selección de dichos esquemas de seguro social atiende a la importancia de los riesgos sociales cubiertos por éstos, es decir, el desempleo, la enfermedad y la vejez.

De esta manera, las conclusiones del estudio referido explicarán si el proceso de reestructuración del Estado de Bienestar en Suecia, mediante el análisis de la reforma a los seguros de desempleo, enfermedad y las pensiones, compromete o no el carácter socialdemócrata del mismo, previamente definido en el primer capítulo de este trabajo.

1. El Estado de Bienestar y la socialdemocracia de Suecia

1.1. Introducción al Estado de Bienestar

El estudio del Estado de Bienestar como fenómeno histórico, social, económico y político se ha revelado complejo e inacabado.

Por un lado, no existe consenso entre los especialistas del tema sobre qué se deberá entender como Estado de Bienestar y tampoco hay coincidencias en las metodologías de investigación a utilizar para el análisis empírico del mismo.

Es por ello, que desde este acercamiento se ha optado por presentar una introducción al Estado de Bienestar basada en una perspectiva multidisciplinaria e integral que sugiere una construcción teórica en torno al Estado de Bienestar a partir del papel del Estado, el mercado o la familia en la gestión de los riesgos sociales.

Asimismo, se ha considerado conveniente abordar los orígenes del Estado de Bienestar, sus objetivos y funciones básicas para avanzar en el entendimiento de sus expresiones concretas, vía el diseño y ejecución de la política social u otros mecanismos vinculados a la generación de bienestar.

1.1.1. Orígenes del Estado de Bienestar en Europa

Como ya se ha señalado, no existe consenso entre los expertos sobre los orígenes del Estado de Bienestar, sin embargo, se pueden ubicar una serie de momentos históricos que influyeron en el surgimiento del embrión del futuro Estado de Bienestar¹.

Las revoluciones burguesas de 1848 en Francia; la puesta en marcha de los talleres nacionales en París para proveer un salario mínimo garantizado; la legislación fabril inglesa de principios del siglo XIX que regulaba las condiciones laborales, la duración de la jornada y el trabajo de mujeres y niños; así como el debate ideológico dentro del movimiento obrero socialista sobre el papel del Estado, han sido considerados como acontecimientos que propiciaron una incipiente legislación social encaminada a garantizar condiciones de vida mínima para la clase trabajadora.²

¹ Carlos Ochando Claramunt, *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1999, p. 28.

² *Idem.*

El Estado de Bienestar fue la respuesta a las nuevas cuestiones sociales surgidas a partir de la Revolución Industrial, ante la incapacidad manifiesta del Estado liberal para solucionar los problemas generados por la transformación del sistema capitalista, de tal suerte que:

Las tensiones sociales creadas por la evolución del modo de producción capitalista ponían en peligro la misma continuidad del sistema social, además de ser irresolubles por los individuos o por las instituciones sociales anteriores (Estado liberal, Iglesia, instituciones caritativas, comunidad, vecindario, familia, etc.). En el momento en que la pobreza y la desigualdad dejaron de ser un problema moral para convertirse en un problema político, el Estado quedó legitimado para intervenir en el proceso de distribución de la renta y el bienestar social con una política social más activa. La superación del Estado liberal por el Estado de bienestar se convirtió, pues, en un paso imprescindible ante la incapacidad del Estado liberal para articular la nueva política social que requiere la nueva etapa del capitalismo. El estado de bienestar vino a poner de manifiesto la insuficiencia de las ideas liberales como soluciones políticas.³

Será durante este contexto histórico de efervescencia social y política de donde emergerán los primeros intentos organizados por la conquista de mejoras sociales y es en este marco en el que se ubica una de las primeras legislaciones sociales de Europa: la legislación social de la Alemania imperial.

1.1.1.1. La legislación social conservadora-autoritaria en Alemania

Buena parte de los estudiosos del Estado de Bienestar ubican como su antecedente remoto la legislación social desarrollada por Otto von Bismarck en la Alemania imperial. Dentro de las leyes aprobadas durante este periodo destacaron la Ley de seguro de enfermedad y maternidad de 1883; la Ley de accidentes de trabajo de 1884 y la Ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción de 1889.⁴

Ahora bien, la legislación social *bismarckiana* ha sido considerada como el primer gran referente sobre los orígenes del Estado de Bienestar no por su finalidad política ni el carácter residual, conservador y corporatista de su política social, sino por haberse erigido como una de las legislaciones pioneras

³ *Ibidem*, p. 30.

⁴ Tomás Fernández García y Antonio López Peláez, “El Estado de Bienestar: orígenes y perspectivas”, en Carmen Alemán Bracho y Tomás Fernández García (coordinadores), *Política social y estado de bienestar*, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 2006, pp. 26-27.

en materia social de Europa, no obstante, es necesario señalar que toda aquella legislación tenía una orientación conservadora, que concebía a la política social como integración, desde arriba, de las clases trabajadoras, como compensación a la inexistencia de libertades y exclusión del movimiento obrero organizado.⁵

Es por ello que se vuelve necesario tener en cuenta que los primeros referentes, vía la legislación social alemana, del Estado de Bienestar moderno tuvieron un carácter conservador-autoritario, de control social de corte corporatista, donde el despliegue de una incipiente política social no correspondió a la necesidad legítima de mejorar las condiciones de vida de las clases sociales más vulnerables. Inclusive en las conformaciones sociales donde predominaban las fuerzas liberales o reformistas como en Escandinavia o los países anglosajones, las primeras reformas sociales siguieron respondiendo en buena medida a la idea de contener el ascenso de los partidos socialistas o comunistas, sobre todo en Escandinavia, y legitimar a las fuerzas políticas en el poder.

El caso de la legislación social alemana coincide con las explicaciones de varios teóricos como Anthony King, quien apunta que los primeros reformistas sociales estaban motivados por dos tipos de consideraciones políticas: el mantenimiento de la estabilidad del orden político existente y la preocupación, desde sus posiciones liberales y conservadoras, por el ascenso de los partidos de izquierda en Europa.⁶

1.1.2. Los orígenes de la política social contextualizada. La diferencia entre política social y Estado de Bienestar

La idea principal que se busca plantear en esta introducción al Estado de Bienestar es que éste es una construcción histórica, caracterizable en sus objetivos, surgimientos, evolución y dinamismo, es decir, se encuentra en constante cambio y adaptación a las circunstancias históricas, demográficas, políticas y económicas, sin que ello implique el abandono por parte de los Estados de Bienestar de toda una tradición institucional, histórica y política que permea en sus estructuras.

⁵ Carlos Ochando Claramunt, *op.cit.*, p.29.

⁶ Anthony King, “The welfare state: causes and consequences”, en S.E. Spiro y E. Yuchtman-Yaar, *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, citado en Carlos Ochando Claramunt, *op.cit.*, p. 45.

Asimismo, al ser una construcción histórica particular de ciertas sociedades, el Estado de Bienestar adquiere dos tipos de características: las características generales atribuibles a todo el conjunto o variedades de los Estados de Bienestar y las características particulares, diferenciadas de cada Estado de Bienestar. En este periodo de la explicación introductoria, se atenderá a las características generales atribuibles al Estado de Bienestar como fenómeno histórico global para después abordar las particularidades de un modelo específico de Estado de Bienestar.

En este sentido, resulta relevante incorporar uno de los puntos argumentativos dentro de la explicación que hace Gösta Esping-Andersen sobre el Estado de Bienestar, donde destaca que:

El Estado de Bienestar es algo distinto de cualquier menú de prestaciones sociales que se le ocurra ofrecer a un Estado. Muchos sitúan el advenimiento de los Estados de Bienestar en el momento en el que se pone en marcha un repertorio básico de políticas sociales. Pero, si pretendemos que tenga algún sentido, el Estado de Bienestar ha de ser algo más que política social: se trata de una construcción histórica única, de una redefinición explícita de todo lo relativo al Estado.⁷

Es así como partiendo de un entendimiento más profundo del Estado de Bienestar, no sólo desde sus orígenes sino desde su política social y los alcances de ésta, resulta significativo considerar que:

puede que lo que denominamos Estado de Bienestar tenga sus raíces en el reformismo social de finales del siglo XIX, pero ciertamente no empieza con éste. El Estado de Bienestar es una construcción histórica concreta que empezó a desarrollarse entre las décadas de 1930 y 1960. Su promesa no era meramente una política social que aliviara los males sociales y redistribuyera los riesgos básicos, sino un esfuerzo para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía.⁸

Tanto los inicios de la legislación social alemana o inclusive los avances del mismo tipo que se fueron dando en las reformistas-liberales sociedades escandinavas a finales del siglo XIX, ejemplifican claramente la idea de que el Estado de Bienestar necesita de la política social para desarrollarse, mas no se le puede simplificar equiparándolo al despliegue de ésta.

⁷ Gösta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, España, Editorial Ariel, 1999, pp. 51-52.

⁸ *Ibidem*, p. 50.

Si bien las finalidades políticas de la reforma social no eran del todo las mismas, tanto en Escandinavia como en la Alemania imperial, los primeros avances en materia de gestión de los riesgos sociales respondían a un esquema incipiente de cobertura residual de los mismos. Ya fuese a través de mecanismos de seguridad social estigmatizantes, basados en las “pruebas de necesidad”, como en el caso de Escandinavia o a través del impulso de una legislación reproductora de los diferenciales de estatus y con claros esquemas de control corporativista y sin esfuerzos sustanciales para contrarrestar la vigencia y extensión de los riesgos sociales generalizados, como en el caso de Alemania.

Es por ello, que lo que se entenderá como Estado de Bienestar en esta introducción se relaciona mucho más con la institucionalización, a partir de la década de 1930, de un modelo que concibe a la política social como expansión de los derechos sociales o materialización de los derechos políticos democráticos.⁹

1.1.3. El surgimiento del Estado de Bienestar moderno. De los informes Beveridge a la institucionalización democrática de los derechos sociales

Como se explicó, lo que se entenderá en este análisis como Estado de Bienestar surge a partir de la década de 1930, sin embargo, es necesario resaltar la importancia de una serie de factores históricos estructurales enmarcados en el proceso de metamorfosis del Estado y de las estructuras democráticas, así como de la crisis del sistema capitalista y las implicaciones sociales de la consolidación de las sociedades industriales, que impregnaron las bases del Estado de Bienestar moderno.

La expansión de la democracia en casi todos los países europeos, que permitió el establecimiento del sufragio universal entre 1900 y 1930, propició no sólo el avance y profundización de las estructuras democráticas en las sociedades europeas, sino la necesaria creación de mecanismos de inclusión social incorporados formalmente al sistema de la democracia representativa. Una de las expresiones de dichos mecanismos fue el desarrollo y extensión

⁹ Carlos Ochando Claramunt, *op. cit.*, p. 29.

más o menos generalizada de la legislación social laboral como el derecho a la huelga, salario mínimo, negociación colectiva, etc., en Europa.

Por otro lado, la crisis de 1929 y la Gran Depresión confirmaron la inestabilidad inherente del modo de producción capitalista y la posibilidad de que el sistema económico provocara altas tasas de desempleo. Dicha crisis implicó el reconocimiento de la necesidad de la intervención pública sobre el sistema de libre mercado para contrarrestar sus defectos y un compromiso político por el pleno empleo y la reforma social a través de mecanismos de política macroeconómica.¹⁰

Las dramáticas circunstancias de la Segunda Guerra Mundial motivaron los dos informes publicados en Reino Unido por Lord William Beveridge, el primero en el año de 1942 llamado *Social insurance and Allied Services* más conocido como *Beveridge Report* y el segundo informe en 1944 *Full Employment in a Free Society* constituyéndose en la base fundadora de los Estados de Bienestar del siglo XX.¹¹

Sin duda, buena parte de las bases paradigmáticas del Estado de Bienestar moderno se habrían de encontrar en el giro *universalista* planteado ya en los *Informes Beveridge*. La importancia de éstos radicó no tanto en su aplicabilidad a casos histórica y socialmente diferentes a los de la Gran Bretaña de la década de 1940, sino en la incorporación institucionalizada y universal de los esquemas de seguridad social básicos.

A partir del bosquejo de los informes Beveridge se plantearía un viraje sustancial sobre el papel, implicaciones, aplicabilidad y alcance de la política social así como la conformación del proyecto del Estado de Bienestar que enmarcaban ya la idea de su expresión en un modelo mínimo de políticas macroeconómicas de intervención del Estado, políticas sociales como extensión de los derechos democráticos inherentes al ser humano y de toda una nueva concepción, dentro de los límites del sistema capitalista, de las relaciones entre capital y trabajo, así como de la gestión de los riesgos sociales.

La concepción de Beveridge formaba parte de una dimensión global de política pública social y como un proyecto a largo plazo. El plan de seguridad

¹⁰ *Ibidem*, p. 32.

¹¹ Tomás Fernández García y Antonio López Peláez, *op. cit.*, p. 29.

social se insertaba dentro de un programa general de política social que atacaría cinco males: la indigencia física, la enfermedad que frecuentemente causa la indigencia, la ignorancia, la miseria y el hacinamiento que surgen de la caótica distribución de la industria y la población y la ociosidad que destruye la riqueza y corrompe a los hombres.¹²

Así, pues, se puede esquematizar de la siguiente forma el cambio cualitativo y cuantitativo en la concepción del papel y función de la política social desde Bismarck a Beveridge:

Cuadro 1. Diferencia entre los esquemas de Bismarck y Beveridge en la gestión de los riesgos sociales

Concepto	Bismarck	Beveridge
Financiamiento con medios de	empresarios y trabajadores	Estado
Garantía del nivel de vida	en función de las rentas	de subsistencia, uniforme y básico
Seguridad Social Voluntaria	inexistente	posible
Protección	si se ha contribuido	universal
Tratamiento de riesgos y contingencias	separado	unificado
Administración y gestión	conforme al riesgo o colectivo	unificadas

Fuente: Elena Roldán García y Teresa García Giráldez, *Políticas de servicios sociales*, España, Editorial Síntesis, 2006, p. 18.

Planteando un esfuerzo de síntesis, se ha considerado que hubo un doble fundamento teórico que estableció los cimientos del Estado de Bienestar moderno:

- ✚ Las propuestas económicas de Beveridge cuyo punto básico era establecer unos ingresos mínimos que situaran al ciudadano a salvo de cualquier circunstancia negativa para trabajar y la teoría económica keynesiana, que estableció un modelo de intervención de las instituciones públicas para dinamizar la demanda y la economía.
- ✚ La denominada ciudadanía social, propuesta por Thomas H. Marshall que establece tres dimensiones básicas para ser ciudadanos de pleno derecho: la dimensión civil (libertad de credo, de pensamiento, derecho a la propiedad, libertad de movimiento, etc); la dimensión política

¹² Elena Roldán García y Teresa García Giráldez, *Políticas de servicios sociales*, España, Editorial Síntesis, 2006, p. 18.

(derecho a participar en el ejercicio del poder político); y la dimensión social, que abarca todo aquello que hace posible la vida como tal en una sociedad democrática de mercado: derecho a la seguridad, a un mínimo bienestar económico, acceso libre a dimensiones básicas de la vida social: educación, sanidad, servicios sociales.¹³

Desde esta perspectiva, cualquier posible acercamiento o bosquejo hacia el Estado de Bienestar moderno debe plantear una explicación múltiple, dinámica y compleja. Por tanto, resulta factible adoptar una postura similar a la del sociólogo Peter Flora y Arnold J. Heidenheimer quienes apuntan que:

El comienzo real del moderno Estado de Bienestar, tuvo que esperar la transformación del Estado absolutista en democracia de masas en el último tercio del siglo XIX, después de un periodo intermedio variable de democracia liberal con sufragio restringido. En esta conexión del desarrollo del Estado de Bienestar con la evolución de la democracia de masas, uno puede interpretar el Estado de Bienestar como una respuesta a demandas crecientes para la igualdad socioeconómica o como la institucionalización de derechos sociales relativos al desarrollo de derechos políticos y civiles.¹⁴

1.1.4. Objetivos y características generales del Estado de Bienestar moderno

Existen una serie de características genéricas y objetivos comunes a todo Estado de Bienestar sin importar su tradición institucional e histórica particular.

Algunas de ellas son:

- ✚ Se basan en un pacto social-liberal que constituye una solución de compromiso reformulada como *capitalismo intervenido*.
- ✚ Se caracterizan por el compromiso del poder público con respecto a la provisión de bienestar a sus ciudadanos, incluyendo una política económica orientada al pleno empleo, como una política de redistribución de la renta y de protección social a través de la cobertura de las necesidades básicas del ciudadano vía una amplia red de servicios sociales, generalmente públicos, añadiendo un importante papel al sector público en el conjunto de la economía.
- ✚ Se caracterizan por crear bases institucionales para propiciar el diálogo, negociación y concertación entre las fuerzas sociales y la reconducción

¹³ Tomás Fernández García y Antonio López Peláez, *op. cit.*, p. 34.

¹⁴ Peter Flora, “Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in una prospettiva storica”, en M. Ferrara (ed.), *Lo stato del benessere: una crisi enza uscita?*, citado en Carlos Ochando Claramunt, *op. cit.*, p.33.

de los conflictos sociales por la redistribución de la renta con la fórmula institucional del *salario social*.¹⁵

Asimismo, de acuerdo con los profesores de la Universidad de Cornell, Richard Clayton y Jonas Pontusson, todos los Estados de Bienestar se componen por tres elementos:

- ✚ Un componente universal que provee beneficios como derechos ciudadanos.
- ✚ Un componente de seguro social relacionado con los beneficios, atribuidos a la relación laboral del asegurado.
- ✚ Un componente de asistencia social basado en las pruebas de ingreso.¹⁶

Es relevante destacar que el peso relativo de cada uno de los elementos aportará el carácter primordial del Estado de Bienestar. A partir de estas nociones es que se entenderá la tipología o modelos institucionales del Estado de Bienestar que se plantearán a continuación.

1.2. Modelos o tradiciones institucionales del Estado de Bienestar moderno

El Estado de Bienestar constituye un objeto de estudio relativamente etéreo, dinámico y cambiante, es por ello que tanto en su desarrollo epistemológico y teórico no hay consenso entre los estudiosos del mismo. El mejor ejemplo de la afirmación anterior, lo constituye el esfuerzo existente en la elaboración de las tipologías, modelos o regímenes del Estado de Bienestar que a partir de diferentes criterios enfatizan de forma más acentuada la evolución política, económica o social del Estado de Bienestar como queda esquematizado en el siguiente cuadro:

¹⁵ José Luis Monereo, “La política social en el Estado del bienestar: los derechos sociales de la ciudadanía como derechos de desmercantilización”, en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, citado en Carlos Ochando Claramunt, *op. cit.*, pp. 36-37.

¹⁶ Richard Clayton y Jonas Pontusson, “Welfare State Retrenchment Revisted: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies”, *World Politics*, núm. 1, vol. 51, Universidad de Cambridge, octubre de 1998.

Cuadro 2. Resúmenes de las tipologías del Estado de Bienestar según diferentes criterios y autores

Criterio	Autores	Tipología
Grado de institucionalización	R.M. Titmuss	Residual Basado en el logro personal y/o resultado laboral Institucional redistributivo
	H.L. Wilensky y C.N. Lebeaux	Residual Institucional
	W. Korpi	Institucional Marginal
	J. Palme	Institucional De ciudadanía Basado en el mérito laboral Residual
	N. Furniss y T. Tilton	Positivo De Seguridad Social De Bienestar Social
	A. Ware y R.E. Goodin	Residual Asegurador De ciudadanía social
	M. Ferrera	Ocupacional Universal
	R. Gomá	Corporativo Residual Universal Tradicional
	G. Therborn	Intervencionistas fuertes Compensatorios blandos Orientados al pleno empleo con escasa política de bienestar Orientados al mercado con escasa política de bienestar
	Político	G. Esping-Andersen
P. Abrahamson		Católico Conservador Liberal Socialdemócrata
S. Lessenich		Socialdemócrata Conservador Liberal Post-autoritario
Grado de corporatismo		R. Mishra
	H.L. Wilensky	Democracias corporativas Corporatismo sin amplia participación del trabajo Mínimo corporatismo

Fuente: Carlos Ochando Claramunt, *op. cit.*, pp. 84-85.

En esta introducción se ha considerado que la tipología más completa y acabada es la constituida por los estudios de Gösta Esping-Andersen¹⁷, debido a que parte de acercamientos empíricos sobre la relación entre los factores sociales, económicos, históricos y políticos para estructurar sus tres regímenes de bienestar, hasta la elaboración de una construcción teórica amplia que abarca coherentemente las tradiciones institucionales internacionales, sobre todo en Europa, EU y algunas partes de Asia.

1.2.1. La gestión de los riesgos sociales como herramienta teórico-conceptual para identificar a los regímenes de bienestar capitalistas

De acuerdo con Gösta Esping-Andersen, los riesgos sociales son los bloques de construcción de los regímenes de bienestar. Éstos se pueden clasificar en función de tres ejes distintos: riesgos de clase, riesgos de la trayectoria vital y riesgos intergeneracionales; pueden estar internalizados en la familia, asignados al mercado o absorbidos por el Estado de Bienestar.¹⁸ De tal forma que:

el modo en que se compartan los riesgos define a un régimen de bienestar: caracterizando al papel del Estado como residual y minimalista, o, alternativamente, como global e institucional, en relación al abanico de riesgos que haya que considerar sociales, o a la colectividad de personas a las que se considere objeto de protección.¹⁹

La correspondiente internalización de los riesgos sociales, ya sea en el mercado, la familia o el Estado, tiene como correlato o equivalencia la posibilidad de que tanto los fallos del mercado, la familia o el Estado dificulten la protección de los ciudadanos ante los riesgos sociales más apremiantes. En este sentido, la preponderancia en la gestión de los riesgos sociales por parte del mercado o la familia y la acción residual del Estado para cubrir los fallos del mercado o la familia, en tanto agentes primarios de la gestión de los riesgos sociales, ejemplifica las diferencias entre los regímenes de bienestar con respecto a la distribución o socialización de los riesgos sociales.

¹⁷ Véase, Gösta Esping Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, EU, Princeton University Press, 1990 y Gösta Esping Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, España, Ariel, 1999.

¹⁸ Gösta Esping Andersen, *op. cit.*, 1999, p. 59.

¹⁹ *Ibidem*, p. 50.

1.2.2. La distribución de los riesgos sociales y los modelos de solidaridad en los regímenes de bienestar capitalistas

De acuerdo con Esping-Andersen²⁰ existen varios modelos de socialización de los riesgos sociales que son paralelos a cada tipología de los Estados de Bienestar:

✚ *El planteamiento residual de solidaridad o socialización de los riesgos sociales.*

Se caracteriza por ser ampliamente dualista, dividiendo a la sociedad en *ellos* y *nosotros*. Por un lado, una mayoría de ciudadanos autosuficientes que pueden obtener los seguros adecuados por medios privados; por otro lado, una clientela del bienestar minoritaria y dependiente. Los programas residuales suelen estar sujetos a la comprobación de las necesidades y, en general, destinados a ser poco generosos.

Este modelo de solidaridad se atribuye a los Estados de Bienestar liberales.

✚ *El planteamiento corporativista de solidaridad o socialización de los riesgos sociales.*

En éste los riesgos se comparten en función de la pertenencia a un estatus. La diferenciación profesional constituye la expresión típica de este planteamiento, en primer lugar porque el estatus profesional suele agrupar perfiles de riesgos similares y en segundo término porque las profesiones constituyen una fuente primaria de movilización colectiva. Para maximizar las solidaridades corporativistas, estos programas suelen basarse en la pertenencia forzosa.

Este modelo de solidaridad se atribuye a los Estados de Bienestar conservadores.

✚ *El planteamiento universalista de solidaridad o socialización de los riesgos sociales.*

Se basa en la idea de compartir *todos* los riesgos individuales, aceptables o inaceptables, bajo una sola cobertura, implica una solidaridad de todo el pueblo. En algunos casos, como el de los sistemas nacionales de asistencia sanitaria, ello se debe a que el riesgo es efectivamente universal, en otros como en las pensiones de los países nórdicos o en los subsidios familiares de

²⁰ *Ibidem*, p. 60.

todo el mundo, la idea es más bien, que el riesgo se *debe* compartir universalmente.²¹

Este modelo de solidaridad se atribuye a los Estados de Bienestar socialdemócratas.

1.2.3. Los tres regímenes de bienestar capitalistas. Criterios adyacentes de conformación de los regímenes: desmercantilización, estratificación y familiarismo

Partiendo de la perspectiva adoptada por Gösta Esping-Andersen, la desmercantilización, estratificación, familiarismo y los tipos de políticas laborales, son junto con la gestión y socialización de los riesgos sociales, criterios relevantes para la agrupación de los Estados de Bienestar en conglomerados que representan ciertos modelos o tradiciones institucionales que inciden directamente en el alcance, participación y papel del Estado por una parte y en el acceso generalizado de los servicios de bienestar para la ciudadanía, por otra parte. Por lo tanto, se atenderá a lo que desde la construcción teórica de Andersen se entiende por desmercantilización, estratificación y familiarismo y su incidencia en los regímenes de bienestar.

1.2.3.1. La desmercantilización

“El concepto de desmercantilización, aspira a captar el grado en que los Estados de Bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado”.²²

La independencia con respecto al mercado en la gestión de los riesgos, en tanto institucionalización de derechos sociales, capta la esencia y alcance de la política social de cada modelo de Estado de Bienestar; lo anterior parte de la construcción de esquemas de seguridad social sólidos que permitan la correcta gestión de los riesgos sociales sin importar el estatus laboral o la participación en el mercado. El grado de desmercantilización de los mecanismos de gestión de los riesgos sociales se relaciona ampliamente con el papel relativo del mercado, el Estado o la familia en el bienestar social.

Por otro lado, la desmercantilización sólo adquiere relevancia como criterio analítico y práctico cuando los individuos ya se hallan plena e irreversiblemente insertados en una relación asalariada o *mercantilizada*, no

²¹ *Idem.*

²² *Ibidem*, p. 64.

obstante, una gran parte de las mujeres y algunos hombres están institucionalmente *premercantizados*, es decir, su bienestar se deriva del hecho de estar en el seno de una familia²³, y por tanto no son aún sujetos *desmercantilizables*. En estos casos, los modelos de Estado de Bienestar que tengan una preocupación expresa por la desmercantilización de los ciudadanos, se ven obligados a cumplir con una doble tarea: mercantilizar primero a los individuos que se encuentren en condiciones aptas, para después desmercantilizarlos vía servicios o transferencias sociales.

Los derechos desmercantilizadores han sido desarrollados diferenciadamente en los Estados de Bienestar contemporáneos, por ejemplo:

- ✚ En los Estados de Bienestar dominados por la asistencia social los derechos no están relacionados tanto al desempeño laboral como a la “necesidad demostrable”. Pruebas de necesidad y beneficios típicamente escasos disminuyen los efectos de desmercantilización. En las naciones donde este modelo prevalece el resultado es un fortalecimiento del mercado ya que existe un esfuerzo deliberado para alentar la contratación de servicios de bienestar privado.
- ✚ Un segundo modelo desarrolla un seguro social obligatorio brindado por el Estado con derechos relativamente fuertes, sin embargo, tampoco cumple con los objetivos de desmercantilización debido a los criterios de elegibilidad o las reglas de los beneficios. En general, los beneficios han dependido mayoritariamente en las contribuciones y el desempeño laboral.
- ✚ El tercer modelo, llamado de tipo Beveridge, tiene un potencial más desmercantilizante, ya que ofrece beneficios básicos e iguales a todos, sin importar ganancias previas, contribuciones o desempeño laboral.²⁴

Es así como, la mera presencia de derechos sociales no caracteriza adecuadamente a los regímenes de bienestar, sino las reglas y precondiciones que dictan la verdadera extensión de los programas de bienestar y su capacidad *desmercantilizante*.

²³ *Ibidem*, p. 65.

²⁴ Gösta Esping Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, EEUU, Princeton University Press, 1990, pp. 22-23.

En su libro, *Los tres mundos del capitalismo de bienestar*, Gösta Esping-Andersen plantea una serie de dimensiones para el análisis del potencial *desmercantilizante* de la política social en los Estados de Bienestar, entre ellos destacan: las reglas que gobiernan el acceso a los beneficios de los programas sociales (reglas de elegibilidad y restricciones en los derechos); las tasas de transferencias del ingreso y el rango de derechos sociales provistos a través de la política social.

De tal suerte, un programa con amplio potencial *desmercantilizante* se identifica si el acceso es fácil, si los derechos a un nivel de vida adecuado se garantizan sin importar el historial o record previo de empleo, desempeño laboral, pruebas de necesidad o contribución financiera.²⁵

1.2.3.2. La estratificación

Conforme a Gösta Esping-Andersen,

Los Estados de Bienestar son instituciones clave en la estructuración de clase y el orden social. Las características organizacionales del Estado de Bienestar ayudan a determinar la articulación de la solidaridad social, la división de clases sociales y las diferenciaciones de estatus. Los Estados de Bienestar pueden ser igualmente largos y completos pero difieren completamente en sus efectos en la estructura social. Algunos fomentan la jerarquía y el estatus, otros los dualismos y otros más el universalismo.²⁶

Ahora bien, la articulación de los Estados de Bienestar modernos buscó responder a una serie de condiciones históricas, económicas, demográficas y sociales diferenciadas que planteaban ya la construcción de un nuevo esquema de entendimiento entre la sociedad y el Estado, de tal suerte, que la implementación política esencial de cada modelo devino en la estructuración de múltiples reordenamientos jerárquicos en el aparato político e institucional europeo que sin duda coadyuvaron a la construcción de nuevos escenarios en las relaciones de poder de las conformaciones sociopolíticas de la posguerra.

1.2.3.3. La desfamiliarización y el familiarismo

La desfamiliarización se refiere a aquellas políticas que reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de los

²⁵ *Ibidem*, p. 47.

²⁶ *Ibidem*, pp. 55-58.

recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.²⁷

La desfamiliarización no tiene un contenido antifamiliar; por el contrario, se refiere al grado en que se relajan las responsabilidades relativas al bienestar y asistenciales de la unidad familiar, ya sea gracias a que las dispensa el Estado de Bienestar o ya sea gracias a que las dispensa el mercado.²⁸ La importancia del familiarismo en los regímenes de bienestar deriva de su colaboración para captar la incidencia e intención de la política social hacia la desmercantilización y el bienestar social, aliviando la tradicional carga que imponen los modelos de Estado de Bienestar conservadores en la gestión de los riesgos sociales en la unidad familiar.

Como se verá a continuación, la forma de socialización de los riesgos sociales, así como el peso relativo del mercado y la familia en el bienestar forman una unidad integral en la construcción de los modelos o regímenes de bienestar.

1.2.4. El régimen de bienestar liberal

La política social liberal tradicionalmente ha predominado en los países donde los movimientos socialistas o demócratacristianos han sido débiles o se hallaban de facto ausentes.²⁹ Hay tres aspectos fundamentales que caracterizan al régimen liberal de bienestar:

- ✚ Es residual, ya que las garantías sociales se limitan típicamente a los “malos riesgos” o “riesgos inaceptables”, adoptando una definición restringida en la elección de los sujetos que tendrían derecho a dichas garantías. El peso relativo de la asistencia social basada en las “pruebas de necesidades” o “comprobación de ingresos” en relación a los programas de reconocimiento de derechos sociales constituye un rasgo particular de este régimen.
- ✚ Se caracteriza por su fomento al mercado, cultivando los dualismos entre los sujetos de riesgos aceptables que pueden valerse por sí mismos en el mercado y los sujetos de riesgos inaceptables que pasan a ser dependientes de la asistencia social. Los beneficios se concentran

²⁷ Gösta Esping-Andersen, *op. cit.*, 1999, p. 66.

²⁸ *Ibidem*, p. 74.

²⁹ *Ibidem*, p. 103.

principalmente hacia una clientela de bajos ingresos, generalmente las clases trabajadoras.³⁰

- ✚ En este modelo, el progreso de las reformas sociales ha sido seriamente circunscrito por normas liberales, tradicionales y de ética del trabajo, predominando la idea de que los límites de bienestar igualarán la propensión de optar por el bienestar o los beneficios en vez del trabajo. Por lo tanto, las reglas para otorgar derechos sociales son estrictas y comúnmente estigmatizantes.³¹

Suscribiendo las conclusiones de Esping-Andersen sobre este modelo, se observa que sus principales consecuencias sobre la estratificación, la desmercantilización y la socialización de los riesgos sociales es que este régimen minimiza los efectos desmercantilizantes, contiene efectivamente el alcance de los derechos sociales y erige un orden de estratificación que resulta en una mezcla entre una relativa igualdad en la pobreza entre los beneficiarios del Estado de Bienestar, un bienestar de mercado diferenciado entre las mayorías y un dualismo político de clase entre los beneficiarios del Estado de Bienestar y los clientes de los servicios de bienestar privados.³²

Si se define al modelo liberal en función del peso de su carácter residual, es decir, pocos derechos con unos modestos niveles de desmercantilización, se puede notar que el grupo de los regímenes de bienestar liberales es predominantemente anglosajón: EU, Canadá, Australia, Irlanda, Nueva Zelanda y Gran Bretaña.

1.2.5. El régimen de bienestar conservador

En la mayor parte de Europa continental el liberalismo desempeñó un papel marginal y hasta después de la Segunda Guerra Mundial los socialistas fueron típicamente excluidos.

En este grupo de países el paso de los orígenes del capitalismo al capitalismo de bienestar de la posguerra se llevó a cabo principalmente por coaliciones demócratacristianas o conservadoras, en algunos casos con un

³⁰ *Ibidem*, pp. 103-105.

³¹ Gösta Esping Andersen, *op. cit.*, 1990, p. 26.

³² *Ibidem*, p. 27.

interregno fascista.³³ Es así que, los regímenes de bienestar construidos en este tipo de sociedades se han caracterizado por:

- ✚ Ser residuales ya que las garantías sociales se limitan a los fallos de la unidad familiar, adoptando una definición restringida de los sujetos sociales a los que se destinarán las garantías ya que éstas se sustentan primordialmente en la posesión de cierto estatus laboral o profesional.
- ✚ Es ampliamente familiarista, ya que los derechos de desmercantilización se restringen primordialmente hacia los varones cabeza de familia, sin tratar de debilitar la dependencia pre mercantil familiar de ciertos sectores sociales como las mujeres o los jóvenes. Asimismo, delega una fuerte carga en la unidad familiar en la gestión de los riesgos sociales.
- ✚ Es predominantemente corporatista, debido a que en estas conformaciones sociopolíticas la obsesión liberal con la eficiencia del mercado y mercantilización nunca fue preeminente. Este tipo de corporativismo se constituyó a partir de un edificio estatal dispuesto a sustituir, cuando fuera necesario, al mercado como proveedor de bienestar.³⁴

El legado corporativo-estatista sigue siendo muy marcado en el tratamiento privilegiado que se les da a los funcionarios de la administración pública, especialmente en Austria, Bélgica, Francia, Alemania e Italia.

La estructura jerárquica predominante, permea en los sistemas de seguridad social, estableciendo mecanismos de control corporativo basados en la trayectoria laboral y el énfasis en esquemas de seguridad social obligatorios, complementados con planes de pensiones *ad hoc* residuales para los estratos carentes de una relación laboral “normal”.

El modelo conservador presenta un carácter residual característico, difícilmente comparable a la esencia minimalista del modelo liberal, de tal forma que el Estado de Bienestar liberal gestiona primordialmente los riesgos inaceptables que el fallo del mercado ha dejado al margen y el modelo conservador, responde gestionando aquellos fallos de la unidad familiar. En

³³ Gösta Esping Andersen, *op. cit.*, 1999, p. 111.

³⁴ Gösta Esping Andersen, *op. cit.*, 1990, p. 27.

ambos casos, el planteamiento favorece la asistencia social antes que los derechos sociales.³⁵

1.2.6. El régimen de bienestar socialdemócrata

Es el más reciente a nivel internacional, sus cimientos se construyeron en las décadas de 1930 y 1940 con el advenimiento de un gobierno socialdemócrata estable en Suecia, Noruega Dinamarca y Finlandia.³⁶

Las raíces históricas de la política social nórdica fueron bastante liberales y su herencia, como en Gran Bretaña, fueron los programas residuales de socorro a los pobres del siglo XIX, éstos se fueron transformando poco a poco en programas de asistencia social, y luego, a partir de la década de 1940 hasta la de 1960, en los programas de reconocimiento de derechos sociales.

Como bien apunta Esping-Andersen:

además del universalismo, el Estado de Bienestar socialdemócrata está especialmente comprometido con una cobertura de riesgos global y unos niveles de subsidios generosos, así como con el igualitarismo. Sin embargo, que el universalismo constituya la piedra angular de la política de reparto de riesgos socialdemócrata no basta para distinguirlo como tipo de régimen netamente diferenciado. Lo más importante es que aquí los derechos se vinculan con los individuos y se basan en la ciudadanía, antes que en una necesidad demostrada o en una relación laboral.³⁷

La política de emancipación del régimen socialdemócrata de bienestar trata con el mercado y la familia tradicional. En contraste con el modelo corporativista-subsidiario de bienestar, el principio no se basa en esperar a que la capacidad de ayuda de la familia se agote, sino de socializar preventivamente los costos de la familia. La idea radica en disminuir la dependencia familiar y aumentar las capacidades para la independencia individual.³⁸

Otra de las características sobresalientes de este tipo de Estado de Bienestar es su fusión entre bienestar y trabajo, ya que está genuinamente comprometido con la garantización del pleno empleo y depende completamente de su logro. Por un lado, el derecho a trabajar tiene el mismo estatus que el derecho a la protección del ingreso; por otro lado, los enormes

³⁵ *Ibidem*, p. 114.

³⁶ *Ibidem*, pp. 106-107.

³⁷ *Ibidem*, p. 108.

³⁸ *Ibidem*, p. 28.

costos para mantener un sistema de bienestar solidario, universal y desmercantilizante significan que éste debe minimizar los problemas sociales y maximizar la captación de ingresos públicos. La mejor forma de lograr esto es con la mayor cantidad de gente trabajando y la menor cantidad de gente viviendo de los beneficios sociales para el bienestar.³⁹

Sintetizando las características de este régimen, lo que lo distingue es en primer lugar la fusión del universalismo con la generosidad, y en segundo término su socialización global de los riesgos.⁴⁰

Cuadro 3. Visión general resumida de las características de los diversos regímenes

papel de	Liberal	Socialdemócrata	Conservador
la familia	marginal	marginal	central
el mercado	central	marginal	marginal
el Estado	marginal	central	subsidiario
modo de solidaridad predominante	individual	universal	parentesco, corporativismo, estatismo
lugar de solidaridad predominante	mercado	Estado	familia
grado de desmercantilización	mínimo	máximo	alto (para el cabeza de familia)
ejemplos modales	EU	Suecia	Alemania, Italia

Fuente: Gösta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, España, Editorial Ariel, 1999, p. 114.

Una vez establecidas las principales características del Estado de Bienestar, se abordarán, en la siguiente sección, las especificidades de uno de los agentes históricos más relevantes en la construcción del modelo de bienestar que se analizará en el resto de este trabajo: la socialdemocracia escandinava.

1.3. El movimiento socialista europeo y el partido socialdemócrata sueco

Antes de comenzar con la aproximación a la socialdemocracia sueca como actor político, histórico y social particular, resulta conveniente introducir los elementos más sobresalientes sobre la socialdemocracia europea como movimiento político e histórico general.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Gösta Esping Andersen, *op. cit.*, 1999, p. 109.

Así pues, será necesario plantear una breve contextualización histórica sobre los partidos socialdemócratas europeos, los puntos comunes de su programa político inicial y la influencia de los primeros ideales políticos, sociales y económicos en la constitución y desarrollo de partidos socialdemócratas específicos, en este caso, el partido socialdemócrata sueco.

La dicotomía entre reforma o revolución representa una ruptura profunda entre el marxismo clásico y el nacimiento de la socialdemocracia como movimiento que buscaba diferenciarse en su esquema programático, teórico e ideológico y por tanto, en los mecanismos político-económicos que habría de poner en marcha para la consecución del socialismo.

Aunque las explicaciones sobre la socialdemocracia como movimiento histórico e ideológico en Europa suelen considerar a ésta como una corriente del marxismo, es necesario explicar que si se atiende a los puntos político-ideológicos en los que la socialdemocracia difiere del marxismo, se podrán ubicar entonces la profundidad e implicaciones que conlleva dicho desacuerdo inicial.

Se ha planteado que la esencia del desacuerdo no versaba tanto en torno a la interrogante de ¿cuáles eran los problemas sociales y políticos? sino en el ¿cómo habrían de atacarse? No obstante y por poner sólo un ejemplo, el rechazo de los socialdemócratas a la tesis marxista de la lucha de clases implicaba ya un cambio que no se limitaba únicamente a una cuestión de ¿cómo atacar los problemas sociales y políticos?, sino a todo un giro ideológico que consideraba además de la participación en las instituciones capitalistas, el carácter revolucionario de la acumulación reformista.

1.3.1. La polémica Kautsky-Bernstein

Buena parte de la teoría socialdemócrata moderna deriva del socialismo revisionista de Eduard Bernstein y el marxismo reformista de Karl Kautsky, dichas corrientes cuestionaron la validez de varias de las premisas básicas del marxismo clásico. El debate e incorporación de los escritos de estos autores conllevó al desarrollo de un nuevo aparato teórico, ideológico y político coherente, que se expresó no sólo en los cambios programáticos y la constitución de los partidos socialdemócratas sino en una serie de supuestos y argumentos de acción-concertación política relativamente novedosos.

En la postura de Kautsky hay una combinación entre el análisis marxista del desarrollo capitalista, con el inherente advenimiento del socialismo y la proletarización de la mayor parte de los estratos sociales por la dinámica del sistema, y un programa que se ajustaba a un partido socialista parlamentario. Así, pues, la aportación teórica *kautskiana* se sustentaba en la inminencia de una mayoría proletaria y en el apoderamiento y ajuste pacífico del aparato estatal para transformar a la sociedad.

Por otro lado, desde la perspectiva revisionista de Bernstein, el planteamiento elaborado por Kautsky se equivocaba en por lo menos dos premisas: el capitalismo era un sistema que lejos de mostrar señales de colapso o debilitamiento, se constituía robusto y dinámico y por tanto, difícil de predecir con acercamientos ortodoxos; la formación de clases no estaba predeterminada, es decir, la mayoría proletaria de la que hablaba Kautsky no se daría paralelamente al derrumbe o crisis del sistema capitalista. Las mayorías necesitaban ser forjadas en el más práctico mundo de las políticas del partido.⁴¹

Tanto las ideas de Kautsky como las de Bernstein influyeron ampliamente en las plataformas programáticas de los diferentes partidos socialistas europeos, sin embargo, en algunos de ellos predominarían las ideas de Bernstein o una fusión de las ideas de ambos, como en el caso del partido socialdemócrata sueco.

1.3.2. Caracterización de la socialdemocracia como fenómeno histórico

Existen algunos puntos que ayudan a caracterizar al movimiento socialdemócrata en tanto actor diferenciado con respecto a los partidos marxistas clásicos. Esquemáticamente, la obra de Adam Przeworki *Capitalismo y socialdemocracia* resulta ilustrativa y coadyuva a entender a la socialdemocracia como fenómeno histórico específico.

Para fines analíticos, la socialdemocracia se puede caracterizar a partir de tres ejes descriptivos específicos:

⁴¹ Gösta Esping-Andersen, *Politics against markets. The social democratic road to power*, EEUU, Princeton University Press, 1985, p. 19.

- ✚ La decisión parlamentaria y la participación en las instituciones capitalistas.

Los partidos socialdemócratas se adhieren a los mecanismos y procesos de la democracia parlamentaria, ya que contrariamente a los partidos de corte marxista-leninista, insistían en que era posible e imperativa la lucha por el socialismo dentro de las instituciones parlamentarias.⁴²

La decisión parlamentaria, tenía que ver con la postura que habrían de tomar los partidos socialdemócratas con respecto a las instituciones de la democracia burguesa, si serían consideradas como enemigas o como un instrumento potencial. Los mecanismos de acción implicaban el dilema entre una confrontación directa entre el trabajo y el capital o una lucha a través de las instituciones políticas.⁴³

Ahora bien, la abstención electoral nunca fue una opción viable para los partidos obreros, pero la participación, aunque fuera en las instituciones burguesas, tampoco podía ser meramente simbólica, es por ello que los dirigentes partidistas consideraron que mientras los esquemas de la democracia parlamentaria hicieran progresar algunos de los intereses y mejoras obreras de corto plazo, la democracia parlamentaria podía constituirse como una buena oportunidad para movilizar a los trabajadores. La idea central dentro de esta postura se relacionaba con la visión revisionista de que si los trabajadores mejoraban sus condiciones y superaban sus carencias concretas, se encontrarían mejor preparados para enfrentarse y movilizarse en contra del sistema capitalista.

- ✚ El sistema de las mayorías parlamentarias y las alianzas clasistas.

Como se explicó anteriormente, la participación electoral de los socialdemócratas se sustentó en la creencia de que la democracia no sólo era necesaria, sino que era suficiente para alcanzar el socialismo.

Los líderes partidistas que promovieron la incorporación de sus partidos en la lucha electoral creían que las clases dominantes podían ser vencidas con la utilización de sus propios mecanismos. Los socialistas estaban profundamente convencidos de que con el advenimiento del sufragio universal

⁴² *Ibidem*, p.6.

⁴³ Adam Przeworski, *Capitalism and social democracy*, EEUU, Cambridge University Press, 1985, p.7.

ganarían las elecciones y obtendrían una mayoría numérica importante que los respaldaría. *La revolución se haría en las urnas.*⁴⁴

Hasta 1918, la mayoría de los partidos socialdemócratas sostenían la idea de que la transformación socialista era un asunto que le correspondía únicamente al proletariado.⁴⁵ Sin embargo, los partidos socialdemócratas se enfrentaron muy pronto a la realidad política de que la clase obrera era minoritaria en la mayoría de los países de Europa occidental, y por tanto, la tesis de Kautsky se revelaba falsa en el sentido de que el devenir capitalista no había generado una proletarización masiva de las clases desprivilegiadas. De tal suerte que la condición histórica en la que los partidos socialdemócratas tuvieron que actuar fue la de una combinación minoritaria de la clase obrera con el gobierno de la mayoría.⁴⁶

Esta condición objetiva obligó a los partidos socialdemócratas a tomar una determinación: elegir entre un partido homogéneo o de clase, pero con la posibilidad latente de derrotas electorales o un partido que lucha por el éxito en las elecciones al costo de diluir su carácter clasista. La organización tuvo que oscilar constantemente entre “*el partido de la clase trabajadora*” hacia “*el partido del pueblo*”, cambiando su plataforma desde “*la causa proletaria*” hacia “*el interés nacional*”.⁴⁷

✚ El carácter revolucionario del reformismo.

Dentro de la visión del mundo socialdemócrata reforma y revolución no requerían una elección excluyente. Para que tuviera lugar la “*revolución social*” era suficiente seguir el camino de las reformas. Cuanto más reformas y más rápidamente se introdujeran, más cerca estaría la “*revolución social*”.⁴⁸ Desde esta perspectiva, el reformismo significaba un avance gradual hacia transformaciones estructurales, ya que las reformas eran acumulativas y allanaban el camino hacia el socialismo.

Los socialdemócratas empezaron a tomar parte en las elecciones con objetivos concretos de corto plazo como la legislación sobre las condiciones de trabajo, seguros para la vejez, enfermedad, accidentes laborales, crédito

⁴⁴ *Ibidem*, p.17.

⁴⁵ Gösta Esping- Andersen, *op. cit.*, 1985, p. 7.

⁴⁶ Adam Przeworski, *op. cit.*, p.24.

⁴⁷ Gösta Esping- Andersen, *op. cit.*, 1985, p. 8.

⁴⁸ Adam Przeworski, *op. cit.*, p. 31.

público, impuestos directos, etcétera. Esta orientación hacia mejoras concretas nunca fue vista por los socialdemócratas como un alejamiento de los objetivos finales hacia la instauración del socialismo, pero sí se puso especial énfasis en el carácter progresivo hacia el socialismo.

Los socialdemócratas definieron su papel como el de modificadores del juego de las fuerzas sociales, explicando que la sociedad no está indefensa ante los caprichos del mercado capitalista, la economía puede controlarse, y el bienestar de los ciudadanos puede aumentarse continuamente por medio del papel activo del Estado.⁴⁹

Si bien sostuvieron que el sistema capitalista era irracional e injusto, debido sobre todo a la propiedad privada de los medios de producción, no consideraron necesario avanzar hacia el camino de las nacionalizaciones masivas. La base teórica de esta nueva perspectiva estaba en la distinción entre la idea de propiedad como autoridad para *dirigir* y propiedad como *posesión legal* y se sustentó con la síntesis de las ideas de Bernstein y Keynes. En lugar de la propiedad directa, el Estado podía alcanzar todos los objetivos socialistas influyendo sobre la industria privada para que actuara en bien del interés común.⁵⁰

A lo largo de la siguiente sección se tratarán las especificidades de los partidos socialdemócratas en Escandinavia.

1.3.3. La socialdemocracia y el modelo escandinavo

Conforme a Gösta Esping-Andersen⁵¹, hay una serie de características compartidas entre las naciones nórdicas a saber, Suecia, Noruega y Dinamarca, que ayudan a explicar qué hace al *modelo escandinavo* único:

- ✚ *La democratización política en los países nórdicos fue un proceso comparativamente gradual y tranquilo.* La consolidación del parlamentarismo y las extensiones del sufragio llegaron pronto, sin ningún reverso drástico de la democracia.
- ✚ *Las reglas constitucionales y los procedimientos parlamentarios fueron cumplidos,* con excepciones menores. El dominio político de la aristocracia y la monarquía fue debilitado desde una época temprana y

⁴⁹ *Ibidem*, p. 36.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 38-39.

⁵¹ Gösta Esping-Andersen, *op. cit.*, 1985, p. 71.

la represión política de gran escala era rara. El campesinado gozó de una fuerte posición durante el periodo preindustrial y en este sentido, un factor decisivo fue la alianza precoz entre campesinos, agricultores y obreros, con el apoyo de las clases urbanas liberales en la lucha por la plena democracia.

Dichos factores explican la transición pacífica de sociedades agrarias semi feudales a sociedades de bienestar afluentes en Escandinavia⁵², ya que el camino que siguieron no estuvo marcado por revoluciones burguesas como en Inglaterra o Francia, ni tampoco por movimientos conservadores o fascistas como en Alemania, o por revoluciones campesinas como la que habría de instaurar el comunismo en Rusia.

La formación de clases escandinava ha sido bastante particular, con el ascenso de una clase campesina independiente, como resultado de la individualización de la agricultura y una revolución agraria muy pacífica y la transformación hacia la agricultura comercial y la economía de mercado. La individualización de la agricultura, debilitó la posición de la nobleza que gradualmente se convirtió en una élite urbana y burocrática. De igual forma, el desarrollo de las granjas familiares como unidad agrícola base fue diferente con respecto al resto de Europa occidental, donde predominaron granjas comerciales de gran escala y Europa oriental que desarrolló grandes tierras con obligaciones casi feudales para el campesinado.⁵³

La relativamente temprana industrialización en Escandinavia se apoyó del éxito de las industrias de exportación y dado que la distribución geográfica de éstas se diseminó considerablemente, no emergieron barrios urbanos marginados. De esta manera, los inicios del movimiento obrero se apoyaron de obreros industriales y el proletariado rural.⁵⁴

✚ *Las tres naciones adoptaron la representación proporcional*, lo que sin duda ayudó al avance de la movilización socialdemócrata, ya que la representación proporcional tiende a poner un premio en la fuerte

⁵² Matti Aaltonen, Sven E.O Hort y Stein Kuhnle, “The nordic model: conditions, origins, outcomes, lessons”, *Working Papers*, núm. 41, Berlín, Hertie School of Governance, junio, 2009, pp. 4-5.

⁵³ *Ibidem*, p. 5.

⁵⁴ *Idem*.

organización partidista y un máximo de movilización electoral debido a que la competencia partidista es más fuerte.

✚ *La fuerte e inusual relación entre las divisiones de clases sociales y el sistema de partidos.* En cada país, la ciudadanía era étnica, lingüística y culturalmente homogénea. En Escandinavia, los perfiles de las relaciones de organización política y divisiones sociales han sido muy similares. Durante los inicios de los partidos de masas la estructura de las clases sociales estuvo dominada por la clase alta urbana, los obreros y los agricultores.⁵⁵

Los empresarios encontraron típicamente representación en los partidos conservadores, el Højre en Noruega, el partido moderado en Suecia y el partido conservador en Dinamarca.

Los agricultores han encontrado representación en los partidos agrarios-liberales, en Noruega y Suecia el partido del centro, en Dinamarca el partido liberal. Mientras que los pequeños propietarios de tierras se han afiliado a partidos liberales más radicales.

La gran mayoría de los trabajadores se ha movilizado dentro de los partidos socialdemócratas. Para los partidos socialdemócratas, la característica más decisiva de los países escandinavos ha sido la capacidad de los agricultores para auto organizarse, sentando las bases para una alianza única a escala internacional entre los agricultores liberales y los obreros socialistas.⁵⁶ La posición independiente y relativamente poderosa de los agricultores también ha significado la presencia de un bloque burgués más desunido.

1.3.4. Principales premisas del socialismo sueco. El partido socialdemócrata sueco y sus ideólogos

El revisionismo sueco desarrolló durante su primera etapa una síntesis teórico-ideológica convergente entre Bernstein y Kautsky, de tal forma que sostuvo reiteradamente el postulado socialdemócrata básico del carácter revolucionario del reformismo, invirtiendo la secuencia ortodoxa del orden de lucha, donde primero serían las reformas políticas y sociales las que crearían las condiciones para la transformación económica del capitalismo. La socialización de la

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Gösta Esping-Andersen, *op. cit.*, 1985, pp. 72-73.

producción sería una herramienta y precepto que estaría sujeto a un fuerte debate lleno de perspectivas y matices de aplicación.

Así, pues, importantes teóricos y fundadores del partido socialdemócrata sueco como Ernst Wigforss, subrayaron la importancia política de la propiedad privada, apuntando que el control eventual o la *propiedad formal* de la producción industrial tendrían que pasar de manos privadas a públicas. En este sentido, es importante señalar que en los inicios ideológicos de la socialdemocracia sueca sí se planteó que la puesta en marcha de las reformas políticas, sociales y económicas habría de tener como meta máxima el advenimiento de una sociedad sin clases, pero que era sustancial aclarar que ello tendría que lograrse a través de medios no revolucionarios.⁵⁷

Conforme a la opinión de los teóricos que diseñaron la base ideológica del partido socialdemócrata sueco, la socialización de los medios de producción debía ser una herramienta potencial que podría ser ejecutada siempre teniendo en cuenta las particularidades del caso específico, en algunos casos, la propiedad privada de los medios de producción resultaba más eficiente que otras formas de propiedad. La idea central detrás del planteamiento socialdemócrata era que la producción económica privada no necesitaba ser abolida obligatoriamente, pero debía estar *socialmente controlada, planeada y coordinada*.⁵⁸

Ya desde 1932, la postura del partido en torno a la socialización de los medios de producción quedó clara cuando Ernst Wigforss explicó que poco significaba si el Estado tenía la *propiedad* de determinada fábrica, lo que era sustancial era la habilidad de éste para *organizar a la economía* en su conjunto. Nuevamente en el congreso de 1944 del partido socialdemócrata, Wigforss apuntó que “Más allá de si una empresa descansaba en manos privadas o en diversas formas de propiedad colectiva, ésta debía ser coordinada a través de un plan económico general [...]”⁵⁹

Las reformas sociales y políticas, con su carácter acumulativo, serían las herramientas por excelencia para forjar el camino hacia la institucionalización

⁵⁷ Timothy A. Tilton, “A Swedish Road to Socialism: Ernst Wigforss and the Ideological Foundations of Swedish Social Democracy”, *The American Political Science Review*, núm. 2, vol. 73, EEUU, American Political Science Association, junio, 1979, p. 507.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 516.

⁵⁹ Ernst Wigforss, “Protokoll Sveriges Socialdemokratisk Arbetarpartis Kongresser”, citado en Timothy A. Tilton, *op. cit.*, p. 516.

de la ciudadanía económica. Las fases para un desarrollo democrático profundo y completo contemplarían, por tanto, la transición e instauración de la ciudadanía política, la ciudadanía social y la ciudadanía económica. Los trabajadores deberían ser emancipados de la inseguridad social antes de que pudieran tomar parte de manera efectiva en la democracia económica.⁶⁰ Desde este punto de vista, el Estado de Bienestar no se consideró un fin en sí mismo, pero sí un medio para alterar el balance del poder de clases en beneficio del avance en la democratización del capitalismo.

Si los trabajadores habrían de disfrutar de una buena parte de los valores de la democracia liberal capitalista como la libertad productiva, la independencia económica y la participación activa en su trabajo; si podrían ser liberados de la dependencia de las fluctuaciones de la economía de mercado y liberados de la sumisión arbitraria del poder económico de sus empleadores, entonces el Estado debía intervenir en su beneficio *“inclusive si los individuos tenían que ser privados de ciertos preciosos derechos como convertirse en millonarios o morir de hambre”*.⁶¹

Ahora bien, es necesario subrayar que la reforma del sistema capitalista, desde la perspectiva socialdemócrata, presupone e implica necesariamente la democratización del capitalismo y para ello no hacía falta renunciar a la promesa socialista.

El socialismo, adaptado a la realidad de Suecia, consideró algunos ejes teórico-ideológicos que habrían de dirigir el camino, la instauración y el desarrollo de la socialdemocracia, éstos se encontrarían a partir de la noción del *“socialismo funcional”*.

Teóricamente desarrollado por Gunnar Adler Karlsson, la tarea principal del *“socialismo funcional”* era hacer que el capitalismo se volviera funcionalmente redundante, a través de someter sus poderes y prerrogativas tradicionales bajo el control de la administración colectiva.⁶²

La necesaria democratización del capitalismo y la institucionalización de las tres esferas democráticas: democracia política, social y económica, planteaban pues la construcción de un amplio esquema de políticas específicas

⁶⁰ Gösta Esping-Andersen, *op. cit.*, 1985, p. 22.

⁶¹ Ernst Wigforss, “Materialistisk Historieuppfattning Industriell Demokrati”, citado en Timothy A. Tilton, *op. cit.*, p. 512.

⁶² Gösta Esping-Andersen, *op. cit.*, 1985, p. 23.

en diversos rubros y herramientas de movilización del poder que tendrían como finalidad desvanecer las prerrogativas capitalistas tradicionales, remplazándolas por formas más democráticas de control.

Los primeros desarrollos ideológicos del partido socialdemócrata sueco postularon que el partido y el movimiento en general, no podían limitarse sólo a la consecución de reformas distributivas, sino que debían dirigir la economía hacia una mayor producción y eficiencia. Sólo a través de un control consciente de la economía se podría lograr un aumento de la producción y su eficiencia para que los recursos pudieran ser explotados de una manera más efectiva y con un aumento más rápido de la prosperidad material.⁶³

El *socialismo funcional* daría así un papel vital y sobresaliente al Estado en tanto herramienta articuladora de control democrático. La democratización del capitalismo tendría como correlato la planeación y el control democrático de la economía, donde ni los cálculos privados de pérdida-ganancia podrían volver a determinar por sí solos el nivel de empleo y producción y el Estado intervendría para rectificar los fallos de la inversión capitalista no coordinada.⁶⁴

1.4. El Modelo Sueco

La alusión al término *modelo sueco* pretende captar las particularidades del devenir histórico, político, social y económico del proyecto de nación iniciado en Suecia a partir de la década de 1930 y profundizado durante la posguerra, sobre todo por el partido socialdemócrata sueco o *Sveriges socialdemokratiska arbetareparti*.

La idea conceptual del *modelo sueco* contiene la complejidad del vasto entramado de políticas públicas económicas, laborales, redistributivas y de bienestar desarrolladas de cara al triunfo del movimiento obrero-sindical y el advenimiento de la estabilidad socialdemócrata en el poder.

El modelo en estudio tiene un doble sentido; por una parte, conforma la idea abstracta, teórica ideológica y de arquitectura institucional del proyecto socialdemócrata de nación y por otra parte, representa la aplicación práctica de dichos postulados, a través de la ejecución de una política de reestructuración y reacomodo de las fuerzas sociales, institucionalizando un nuevo pacto social

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Ernst Wigforss, "Frihet och Gemenskap", citado en Timothy A. Tilton, *op. cit.*, p. 508.

que inauguró toda una era en la tradición política y social en Suecia que se mantiene hasta nuestros días.

Las dimensiones del proyecto de nación socialdemócrata estaban fuertemente vinculadas entre sí y presuponían la articulación coherente de todas las esferas de la vida política del país, de tal suerte que la planeación y desarrollo de los objetivos fundamentales de cada engranaje de acción política planteaba el avance paralelo en la consecución de los objetivos de las otras dimensiones del proyecto de nación.

Existen múltiples y variados acercamientos en torno a lo que es el *modelo sueco*, éstos por supuesto varían en relación al énfasis de los estudiosos respecto a los aspectos políticos, laborales, sociales o económicos del modelo. En general, existe un consenso generalizado de que para abordar la complejidad del modelo, es decir, las relaciones de poder y la estructuración política de Suecia en la posguerra, es necesario hacer un tratamiento especializado de los componentes de éste. Así, existen aproximaciones que lo consideran un ejemplo tranquilo de democracia corporativista que tiene como principales agentes al gobierno, las confederaciones obreras y empresariales, así como la presencia de negociaciones colectivas centralizadas.⁶⁵

Por otro lado, desde acercamientos propios de la perspectiva marxista crítica, el *modelo sueco* puede ser entendido como un “mecanismo de maximización de la eficiencia del sistema capitalista a través de la actividad ampliada del Estado, que protege las condiciones básicas de existencia del capitalismo y trata de superar sus contradicciones internas a través la intervención activa en la economía, la legitimación democrática y la neutralización del movimiento obrero mediante su integración en el sistema institucional”.⁶⁶

Otros, consideran que el modelo representa el camino que siguió Suecia después de la Segunda Guerra Mundial como una *vía intermedia* entre la economía de mercado y la planeación de la economía, donde los medios de

⁶⁵ Rudolf Meidner, “The Swedish Model in an Era of Mass Unemployment”, *Economic and Industrial Democracy*, núm.1, vol. 18, EU-Suecia, Universidad de Uppsala, febrero, 1997, p.88.

⁶⁶ Mario del Rosal Crespo, *Los límites del socialismo reformista: el caso de Suecia. Una aproximación crítica al Modelo Rehn-Meidner desde una perspectiva histórica (1932-1983)*, [en línea], XI Jornadas de Economía Crítica, Madrid, Economía Crítica y Crítica de la Economía, 28 de marzo de 2008, Dirección URL: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/delrosal_crespo.pdf, [consulta: 15 de noviembre de 2012]

producción permanecieron en manos privadas mientras que se nacionalizaron grandes partes del consumo; una cuarta perspectiva ve al *modelo sueco* como un complejo sistema de medios y fines, donde los objetivos principales eran el pleno empleo y la igualdad, con instrumentos de una política antiinflacionaria, sostenidos por políticas activas de empleo, una política de bienestar general y la política de solidaridad salarial.⁶⁷

Desde el punto de vista de uno de los creadores más influyentes del *modelo sueco*, Rudolf Meidner, el modelo puede ser interpretado a través del siguiente cuadro:

Cuadro 4. Características del modelo sueco, desde la perspectiva de Rudolf Meidner

Objetivos		Pleno empleo	Igualdad
Agentes	Restricciones	Estabilidad de precios	Eficiencia
		Gobierno	Política Económica General de Bienestar
Sindicatos	Política Salarial Coordinada	Política de Solidaridad Salarial	

Fuente: Rudolf Meidner, "The Swedish Model in an Era of Mass Unemployment", *Economic and Industrial Democracy*, núm. 1, vol. 18, EU-Suecia, Universidad de Uppsala, febrero, 1997, p.88.

Los objetivos principales del modelo serían la consecución del pleno empleo y la igualdad; para ello, los principales agentes encargados de su ejecución serían el gobierno y los sindicatos, sin embargo, el modelo debía respetar dos restricciones generales en la evolución de su funcionamiento: el mantenimiento de la estabilidad de los precios y la eficiencia económica.

Como parte del mantenimiento de la estabilidad de los precios y la eficiencia económica el gobierno y los sindicatos tendrían que mantener una estrecha relación de apoyo y cooperación para armonizar sus políticas de forma integral, de tal suerte que la coordinación entre el gobierno y los sindicatos se expresara por medio de una política económica general y una política salarial coordinada para mantener la estabilidad de los precios y el pleno empleo, y una política general de bienestar y de solidaridad salarial para garantizar la eficiencia económica y la igualdad.

⁶⁷ Rudolf Meidner, *op. cit.*, p. 88.

La restricción impuesta por el mantenimiento de la eficiencia económica garantizaría que en el proceso de consecución del pleno empleo y la igualdad se combatieran o eliminaran las recurrentes crisis del sistema capitalista y sus consecuencias. Asimismo, la restricción anti inflacionaria plantearía la necesidad de establecer una política económica relativamente restrictiva unida a una ambiciosa política activa de empleo.

Lograr una sociedad más igualitaria se alcanzaría a través de dos herramientas: la política general de bienestar, cuyo principal paradigma era el Estado de Bienestar, sin por ello remitir a éste únicamente como gestor de la política social de bienestar, y una política salarial solidaria que reduciría sistemáticamente la mala distribución del ingreso gracias a un sistema de negociación colectiva centralizada y los mecanismos impositivos de redistribución ejecutados por el Estado de Bienestar.

1.4.1. Dimensiones y funcionamiento del *Modelo Sueco*

Para facilitar el análisis del modelo sueco y considerando siempre que no existen divisiones puras de los procesos sociales, el modelo se puede dividir en tres dimensiones: la dimensión política, la dimensión económica y la dimensión social. Es necesario subrayar, que en todas las dimensiones del *modelo sueco* existe una amplia correlación e influencia de las otras dimensiones, por ello, se observa un gran componente social en la dimensión política del modelo, así como un fuerte componente político en la dimensión económica del mismo.

1.4.1.1. El hogar del pueblo o *folkhemmet* en la dimensión política del Modelo Sueco

La metáfora representada por el *Hogar del Pueblo o Folkhemmet*, constituye la base discursiva articuladora más simbólica del proyecto de nación socialdemócrata sueco iniciado en la década de 1930. En su explicación ante el parlamento, Per Albin Hansson expuso la esencia de lo que la socialdemocracia de la época consideraba las bases éticas e ideológicas para construir un buen gobierno. Simbolismo que partió de los valores que sostienen y hacen que un hogar funcione como un “buen” hogar, ya que “*en un buen hogar reina la igualdad, la preocupación por el prójimo, la cooperación, la*

generosidad (...)”⁶⁸ subrayaba el líder socialdemócrata en su discurso de 1928.

La extrapolación consistía en hacer de Suecia el *buen hogar del pueblo*, de tal suerte que, traduciendo los valores que prevalecen en un buen hogar éste significaría “*la eliminación de todas las barreras sociales y económicas que hoy separan a los ciudadanos en privilegiados y postergados, dominantes y dependientes, ricos y pobres, hacendados y empobrecidos, explotadores y explotados.*”⁶⁹ Detrás del buen hogar del pueblo se encontraban dos valores esenciales que le daban vida: la igualdad y la solidaridad.

El ideal discursivo planteaba la incorporación en la vida política, social y económica del pueblo de un nuevo esquema de desarrollo nacional que lo reivindicaba como sujeto y origen de la política y el Estado y estructuraría la posibilidad de reconsiderar la viabilidad del gobierno como agente de cambio social y como guardián de la igualdad, bienestar y justicia social.

La formulación socialdemócrata del “pueblo” en vez de los “trabajadores” es sugerente. El buen hogar del pueblo enarboló una metáfora utópica que proyectaba un interés supraclasista que apelaba a *todos*, en detrimento de cualquier formulación enunciada a partir de los intereses de clase.

El buen hogar del pueblo guió el accionar político e ideológico de la socialdemocracia durante los años dorados del modelo sueco y articuló los lazos de solidaridad nacional fortaleciendo una identidad que se basó en la construcción de un nuevo imaginario social, con una escala de valores internalizada a partir de un amplio acuerdo en torno a la igualdad de los ciudadanos y la solidaridad como valores de agrupación social para el desarrollo nacional desde el pueblo.

Crear las condiciones para llevar a la realidad los valores que habrían de hacer de la nación un espacio “justo” y “bueno” planteaba la lucha directa en contra del orden económico y social prevaleciente que impedía que Suecia funcionara como un buen hogar y que vulneraba los logros de la democracia política.

⁶⁸ Per Albin Hansson, *Folkhemstalet*, [en línea], Suecia, en “*Svenska tal*” (Discursos de Suecia), 15 junio de 2012, [traducción propia], Dirección URL: <http://www.svenskatal.se/1928011-per-albin-hansson-folkhemstalet/>, [consulta: 27 de marzo de 2014]

⁶⁹ *Idem*.

La democracia política por sí misma sólo servía parcialmente al objetivo de hacer de Suecia el buen hogar del pueblo. El desmantelamiento de las estructuras económica y política existentes plantearía el ejercicio pleno de la democracia, a través de una reasignación participativa de nuevos espacios de decisión y control público democrático para avanzar hacia la completa inserción de los trabajadores en la democracia económica.

La completa eliminación de los grandes diferenciales entre los que tienen y los que no tienen, entre la minoría que acumulaba la mayor parte de la riqueza y los individuos que vivían en la pobreza sería una tarea inaplazable en el camino hacia la igualdad y la democracia. Para ello, no se podía ignorar la importancia de generar un crecimiento económico sostenido que permitiera aumentar los niveles de vida de la población, la creación de empleo para los trabajadores y la riqueza que se quería distribuir.

1.4.1.2. El *modelo Rehn-Meidner* y la política fiscal redistributiva en la dimensión económica del *Modelo Sueco*

La noción básica que guió el desarrollo del diseño instrumental en la dimensión económica del modelo sueco, se basa en la necesidad de garantizar y promover amplias tasas de crecimiento económico sostenido para, a partir de ello, poder cumplir con las promesas de pleno empleo, igualdad, redistribución del ingreso, bienestar social, educación, salud, etc. La generación sostenida de amplios márgenes de crecimiento conllevó una necesaria agilización del desarrollo capitalista en Suecia, de tal forma que el proceso de racionalización económica contemplado como parte importante en el modelo Rehn-Meidner, vigorizaría el proceso de concentración y acumulación del capital de las grandes corporaciones como consecuencia simultánea y necesaria para el crecimiento económico. Como se verá más adelante, la política fiscal de los socialdemócratas buscó mecanismos poco ortodoxos en el cumplimiento del objetivo redistributivo.

Coincidiendo con la opinión de Mario del Rosal Crespo, en este trabajo se considera que el modelo Rehn-Meidner es en términos generales el

paquete integral de medidas económicas en el ámbito de la política de empleo y de oferta que Gösta Rehn y Rudolf Meidner presentaron en el congreso de la Confederación de Sindicatos Suecos o *Landsorganisationen i Sverige* de 1951 con la intención de lograr la

eficiencia económica a través de dos medios aparentemente difíciles de compatibilizar: el pleno empleo y el control de la inflación.⁷⁰

1.4.1.2.1. Componentes del modelo Rehn-Meidner

✚ La negociación colectiva centralizada.

Los orígenes de la negociación colectiva centralizada se remontan a la difícil e inestable situación laboral de la década de 1930, en la que Suecia llegó a ser el país con mayor índice de conflictividad laboral entre todos los Estados occidentales industrializados.⁷¹

En enero de 1936 el gobierno socialdemócrata presentó una iniciativa para establecer negociaciones tripartitas con la Asociación Sueca de Empresarios o *Svenska Arbetsgivareföreningen* (SAF) y la Confederación de Sindicatos Suecos *Landsorganisationen i Sverige* (LO) para reformar el sistema de reglas para la resolución de los conflictos laborales. La raíz de las negociaciones de 1936 proviene de una invitación informal de la SAF a la LO para emprender negociaciones bilaterales como parte de la propuesta de una comisión gubernamental que invitaba a las partes involucradas a negociar para evitar que el gobierno creara una legislación que limitara el derecho de huelga, proteger los servicios sociales esenciales y el derecho de neutralidad de las terceras partes no involucradas en las disputas laborales. La LO aceptó la invitación del gobierno, mientras que la SAF rechazó la intervención del Estado y manifestó su interés por establecer negociaciones directas con la LO.⁷² El resultado de las negociaciones fue el advenimiento de lo que se conoce como el “compromiso histórico” entre el trabajo (representado por la LO) y el capital (representado por la SAF).

La expresión simbólica e institucionalizada del “compromiso histórico” se manifestó en diciembre de 1938 con los Acuerdos de Saltsjöbaden, celebres en Suecia por haber marcado el inicio de una etapa de paz industrial y cooperación corporativa entre las partes.

En términos generales, sin enunciar las disposiciones procedimentales y legales, los Acuerdos de Saltsjöbaden simbolizaron el acuerdo de dos premisas

⁷⁰ Mario del Rosal Crespo, *op. cit.*, p.4.

⁷¹ *Ibidem*, p. 5.

⁷² Nils Elvander, “Two Labour Market Regimes in Sweden. A Comparison between the Saltsjöbaden Agreement of 1938 and the Industrial Agreement of 1997”, *German Journal of Industrial Relations*, núm. 1, vol. 10, Alemania, 2003, p. 148.

fundamentales: por una parte el trabajo aceptó al sistema capitalista como sistema económico y de producción y se comprometió con su adecuado funcionamiento vía la maximización de la eficacia y rendimiento económicos; por su parte el capital se comprometió a compartir más generosamente el producto de la acumulación, sin renunciar a la propiedad privada de los medios de producción como base de su funcionamiento.

La esencia de este sistema de reglas informales y confianza, se basó en el rechazo a la intervención del Estado en la política salarial, evitar en la medida de lo posible la acción sindical, la eliminación de las huelgas, así como de la influencia de los comunistas en los sindicatos nacionales y facilitar la estructura organizativa de las partes.⁷³

✚ La política de solidaridad salarial.

Se considera que la política de solidaridad salarial

consistió en el establecimiento de un marco general de salarios a través de la negociación colectiva centralizada entre la Confederación de Sindicatos Suecos LO y la Asociación Sueca de Empresarios SAF de manera que se lograra el aumento de la remuneración de los trabajadores situados en los niveles más bajos de la escala de ingresos gracias a la contención de los sueldos de aquellos empleados mejor pagados.⁷⁴

Conforme a Mario del Rosal Crespo, la política de solidaridad salarial buscaba una serie de objetivos que se puede dividir por sus principales beneficiarios en objetivos para el trabajo y objetivos para el capital. Con respecto a los objetivos para el trabajo destacaron:

- a) La determinación del salario en función del tipo de trabajo y la cualificación necesaria para llevarlo a cabo, sin tomar en cuenta la rentabilidad de la empresa o sector, es decir, se buscó aplicar el principio de *“a igual trabajo, igual salario”*.
- b) La disminución de las diferencias salariales entre los distintos trabajos, sin plantear su eliminación; especialmente se buscó la reducción de las disparidades salariales entre los sexos y grupos de edad, respondió al principio de *“igual salario para todos los trabajos”*.

⁷³ *Ibidem*, p. 149.

⁷⁴ Mario del Rosal Crespo, *op.cit.*, p. 7.

c) El fortalecimiento de la cohesión de clase de los trabajadores para incrementar su poder de negociación frente al capital; con la disminución de las diferencias salariales se buscó reducir la competencia entre los trabajadores y promover la consolidación de una fuerte conciencia de clase.⁷⁵

En cuanto a los objetivos para el capital la política de solidaridad salarial contempló:

d) El aumento de la competitividad; éste se generaría rápidamente ya que con la política de solidaridad salarial y el establecimiento del principio “a igual trabajo igual salario” sin importar el tamaño o rentabilidad de la empresa, las compañías menos eficientes serían expulsadas del mercado al no poder pagar sueldos más bajos que los ya establecidos en las negociaciones centralizadas y las empresas más eficientes utilizarían sus recursos para reestructurar sus procesos de acumulación debido a la imposibilidad de sus trabajadores para aumentar sus salarios más allá del tope acordado. Así, la fuerza de trabajo y los recursos financieros se moverían con mayor eficiencia hacia los proyectos, empresas y sectores más rentables.

e) El control de la inflación y la contención de las reivindicaciones salariales de los sindicatos; constituyó una función política de control importante debido a que con la política de pleno empleo los sindicatos aumentaron su capacidad para exigir aumentos salariales, algo que implicaba la posibilidad de espirales inflacionarias, por lo tanto, la estrategia corporatista del modelo para controlar la inflación se sustentó en la autodisciplina sindical característica de la política de solidaridad salarial.⁷⁶

✚ Políticas activas de empleo.

Las políticas activas de empleo representaron en el modelo Rehn-Meidner la plataforma sobre la que se sustentó la política salarial solidaria. Su desarrollo y correcta ejecución resultaba sustancial para contrarrestar los efectos negativos que potencialmente tenían la reestructuración económica y competitiva en Suecia.

El reacomodo de la estructura salarial que se daría a través de la política de solidaridad salarial, podría en lugar de fomentar la eficiencia económica,

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Idem.*

provocar graves incrementos del desempleo que acabarían con las bases sociales y económicas del modelo.

La necesidad de emprender una ambiciosa política activa de empleo se sustentó en que, como bien explicó Gösta Rehn, en un sistema con una política salarial solidaria, se hace necesario un mecanismo *externo* al propio mercado laboral que facilite la recolocación de la mano de obra, desde las empresas menos rentables, que serían expulsadas del mercado u obligadas a racionalizar sus procesos en aras de cumplir con los requisitos de nivelación salarial, hacia las más eficientes, que absorberían a la fuerza de trabajo *sobrante* que les permitiría potencializar y racionalizar sus procesos internos de competitividad y eficiencia.

Para que la relocalización funcionara sin lo que Rehn denominó *islas o zonas de desempleo*, el gobierno se encargaría de desarrollar amplias estrategias activas destinadas hacia los trabajadores que iban desde el reciclaje, la formación y recolocación de aquellos trabajadores que hubieran perdido su empleo, el reentrenamiento y capacitación, el empleo temporal protegido, el empleo de medio tiempo para jóvenes, el apoyo a la movilidad geográfica, subsidios a las empresas para la contratación laboral y el fomento del autoempleo.⁷⁷

1.4.1.3. La política social del Estado de Bienestar en la dimensión social del *Modelo Sueco*

La dimensión social del *modelo sueco* está constituida fundamentalmente por el Estado de Bienestar, sin embargo, dado que ya se ha destinado una primera sección a su estudio, en esta parte del esfuerzo explicativo, se analizarán de forma muy general las características de las políticas de bienestar social más significativas implementadas por la estabilidad socialdemócrata en el poder en los *años dorados* del modelo sueco, todo ello para ejemplificar con el caso de estudio la esencia socialdemócrata del Estado de Bienestar sueco hasta finales de la década de 1970.

Es necesario apuntar que no se pretende hacer un análisis exhaustivo de las políticas sociales implementadas ya que la intención del apartado es describir y analizar el funcionamiento, implicaciones y características generales

⁷⁷ *Ibidem*, p. 16.

del modelo sueco, sin profundizar en sus dimensiones. Una amplia perspectiva de lo que es el *modelo sueco* permitirá abordar con mayor certeza la evolución posterior de éste y contrastarlo con la crisis de los fundamentos políticos que guiaron el accionar de las principales fuerzas políticas en la Europa de la posguerra o lo que muchos han denominado como la crisis del Estado de Bienestar.

Una vez explicado lo anterior, es posible iniciar diciendo que la política social en Suecia puede ser dividida en dos fases atendiendo a su evolución y alcance: la primera fase, durante el primer gobierno socialdemócrata de 1932 donde predominó la necesidad de implementar una serie de políticas anti cíclicas para contrarrestar los graves efectos de la depresión de 1929 e incorporar algunos derechos laborales; la segunda fase, que empieza después de la Segunda Guerra Mundial y se caracteriza por la profundización y extensión de amplios derechos sociales en la salud, la maternidad, el trabajo y la educación.

En el periodo de 1933 a 1938, las principales medidas del primer gobierno socialdemócrata se enfocaron en la creación de nuevos programas de empleo por parte del Estado; programas de construcción de viviendas y préstamos para la construcción con intereses subsidiados; beneficios de maternidad de alrededor del 90%, con servicios de guardería gratuitos y la introducción de vacaciones de dos semanas a todos los empleados públicos y privados.⁷⁸ Durante este periodo la mayoría de los esfuerzos se centraron en combatir los efectos adversos que la crisis de 1929 había dejado en el empleo y la producción.

Si bien la primera fase de la política socialdemócrata se dedicó mayoritariamente al tema económico, ya desde esta etapa se fueron incorporando algunas medidas conjuntas en materia de bienestar para combatir la crisis, sin embargo, la ejecución y ampliación extendida de la política social y los principales programas de bienestar habría de darse hasta el final de la Segunda Guerra Mundial con la consolidación socialdemócrata en el poder. Es factible considerar que las particularidades políticas del modelo se

⁷⁸ Sven E. Olsson, *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Suecia, Editorial Arkiv Förlag, 1990, p.110.

desarrollaron paradigmáticamente en varias fases de implementación y alcance que fueron completadas como proyecto hasta finales de la década de 1970.

El desarrollo de la política social en Suecia durante la estabilidad del modelo socialdemócrata de relaciones sociopolíticas, puede sintetizarse en cuatro periodos cronológicos. Dichos periodos se ubican de la siguiente forma:

- ✚ El periodo inmediato a la Segunda Guerra Mundial, con la institucionalización de amplios proyectos de viviendas, programas de empleo y la introducción de beneficios fijos o proporcionales.
- ✚ La segunda parte de la década de 1950, con la introducción de beneficios relacionados a la renta o ingreso.
- ✚ La década de 1960 e inicios de 1970, con la expansión de los servicios públicos.
- ✚ La segunda mitad de la década de 1970, con la extensión de los derechos y el aumento de los niveles de beneficios.⁷⁹

Si Ernst Wigforss fue uno de los principales ideólogos del partido socialdemócrata, Gösta Rehn y Rudolf Meidner los arquitectos del modelo de relaciones económicas y laborales, Gustav Möller fue sin duda uno de los fundadores del modelo de bienestar social característico del *modelo sueco*. Desempeñándose como ministro de asuntos sociales, Möller se encargó de diseñar e implementar los principales programas de bienestar que cobraron vida a lo largo de la segunda mitad de la década de 1940 y la primera mitad de la década de 1950.

Las primeras reformas emprendidas por el Ministerio de Asuntos Sociales se dirigieron hacia el seguro de desempleo, guarderías públicas, la construcción de casas para familias con hijos y permisos de trabajo obligatorios anuales de una semana, beneficios que a partir de ese momento estarían a disposición de todos los ciudadanos.

La primera legislación de permisos laborales, introducida en 1938, que permitía ausencias de una semana, fue aumentada a dos semanas en 1945, para volver a ser extendida a tres semanas con el Acta de Permisos Laborales Anuales de 1951, las legislaciones subsecuentes aumentaron los permisos de cuatro hasta cinco semanas. De igual forma, la semana laboral fue reducida a

⁷⁹ *Ibidem*, p.116.

cuarenta horas, con sábados libres de labores. En 1946, Gustav Möller diseñó y sugirió la implementación de un nuevo sistema nacional básico de pensiones, que habría de brindar los mismos derechos libres de impuestos para todos los destinatarios, sin importar el ingreso o la riqueza.⁸⁰

Poco después de este periodo, beneficios a la infancia y comidas gratis en las escuelas fueron introducidos; el sistema educativo fue expandido, un esquema de educación integral fue introducida en 1950 y en 1960 el parlamento hizo obligatoria la educación básica de nueve años. En 1955, el seguro de salud se hizo obligatorio y se ampliaron los seguros de cobertura por accidentes laborales. Se aprobó en 1957 una ley de bienestar público que reemplazaba la vieja legislación de beneficio o alivio a los pobres.

Durante la década de 1970 los beneficios se extendieron sobre todo para garantizar la equidad de género, ampliar y mejorar el seguro de salud, incluyéndose legislaciones para ampliar los permisos de paternidad, los servicios de guarderías públicas, el seguro dental para todos los adultos, la disminución de la edad para pensionarse y los permisos para viviendas destinados a grupos de bajos ingresos.⁸¹

Como se aprecia en el cuadro número 5, el Estado de Bienestar sueco es de reciente aparición, ya que sería hasta inicios de la década de 1950 y sobre todo durante las décadas de 1960 y 1970, que se expandirían la mayor parte de los mecanismos de seguridad social y los servicios de bienestar como la educación, la salud y la atención a la vejez. De igual forma, los mecanismos de seguridad social relacionados con las pensiones, el desempleo y la enfermedad ampliaron su generosidad y alcance hasta la primera mitad de la década de 1970, destacando el aumento en las tasas de transferencia del ingreso, el acceso a los beneficios para los no afiliados a un sindicato y la duración de los beneficios.

⁸⁰ Lars Magnusson, *An Economic History of Sweden*, Londres, Routledge Explorations in Economic, 2000, pp. 241-242.

⁸¹ Sven E. Olsson, *op.cit.*, pp. 119-120.

Cuadro 5. Reformas y cobertura de la seguridad social en Suecia de 1945 a 1976

Año	Pensiones	Salud	Empleo
1945	Universales con pruebas de ingresos	Seguro de accidentes laborales universal subsidios para seguros voluntarios de enfermedad	Seguros voluntarios de desempleo y subsidios del Edo para trabajadores sindicalizados
1948	Universales con tasas fijas		
1955		Seguro universal de enfermedad basado en los ingresos	Seguro de accidentes industriales y seguro de enfermedad
1959	Pensión complementaria basada en los ingresos		
1968			Aumento de la duración de permisos especiales para la vejez
1970	Pensiones de invalidez para grupos sociales vulnerables		
1974		Los beneficios en efectivo aumentaron en 90%, junto con el seguro dental universal	Asistencia general al desempleo Beneficios en efectivo para los no asegurados
1976	Pensiones para trabajadores 60-65 años y disminución de la edad para el retiro		

Fuente: Elaboración propia y Sven E. Olsson, *op. cit.*, pp. 119-120.

Es necesario resaltar que la expansión del Estado de Bienestar en Suecia se dio paralelamente con la expansión del empleo, condiciones económicas benéficas y un escenario internacional favorable a la intervención del Estado en la vida económica y social.

El proyecto de nación socialdemócrata iniciado en Suecia durante la posguerra se expresó a plenitud bajo ciertos supuestos de acción que respondían a una serie de estructuras sociales, políticas y económicas internas y externas específicas. Así, el Estado de Bienestar sueco fue diseñado para

cubrir una gama de riesgos sociales propios de la época de la posguerra y buena parte de las décadas de 1960 y 1970.

Como se verá en el siguiente capítulo, el Estado de Bienestar como construcción histórica y política se ha tenido que enfrentar a una gran cantidad de retos planteados por una ola de cambios en sus bases que han generado un cúmulo de medidas de adecuación para el ajuste del edificio institucional de bienestar de cara al advenimiento de la globalización y las sociedades post industriales en los países industrializados.

2. Crisis y reestructuración del Estado de Bienestar

2.1. La globalización como factor de cambio en el Estado de Bienestar

Los modelos de gestión de los riesgos sociales que diseñó el Estado de Bienestar durante su fase de expansión y consolidación, eran coherentes con la estructura de riesgos prevaleciente durante la posguerra, siendo los principales focos de riesgo los trabajadores u obreros industriales, típicamente varones, las contingencias asociadas a la pobreza y la enfermedad; en una estructura económica administrada keynesianamente, a través de políticas macroeconómicas centradas en la demanda y la creación de bienes industriales; en un contexto histórico favorable a la regulación pública y la promoción de soluciones colectivas ante la problemática social.

A partir de la década de 1970, el Estado de Bienestar comienza a experimentar dinámicas de cambio dentro de sus principales bases que incidieron directamente en la crisis y reestructuración del mismo. Si bien, el desarrollo institucional de cada modelo de bienestar, ya sea socialdemócrata, conservador o liberal, interviene en los perfiles de riesgo social y en la forma en que las nuevas problemáticas son atendidas, se puede hablar de una serie de fenómenos comunes experimentados en las sociedades capitalistas avanzadas que plantean retos al Estado de Bienestar.

Este acercamiento partirá del estudio de dos grandes procesos que han influido ampliamente en el Estado de Bienestar y su reestructuración. Para fines didácticos y analíticos, éstos se han dividido en procesos externos e internos en la dinámica de los modelos de bienestar a saber. Como parte de los procesos externos, se encuentra el fenómeno de la globalización, que en términos muy generales, simboliza una serie de interrelaciones complejas que modifican buena parte de las estructuras económicas, políticas y sociales del capitalismo de la posguerra. Por el otro lado, se encuentran los procesos internos, que han sido conceptualizados de múltiples formas, sin embargo, aquí se han considerado dos ejes: el advenimiento de las sociedades *post industriales* en los centros avanzados del capitalismo y el movimiento hacia un nuevo esquema en las relaciones laborales denominado *post fordismo*; los dos conceptos hacen alusión a la misma idea, sin embargo, los teóricos del *post fordismo* han puesto un mayor énfasis en el cambio de las relaciones

productivas del capitalismo y sus implicaciones en la estructura laboral, desde un análisis neo marxista.

La denominada “crisis” del Estado de Bienestar es un término acuñado por múltiples estudiosos del tema, sin embargo, no hay consenso entre éstos sobre si los retos a los que se ha tenido que enfrentar el Estado de Bienestar a lo largo de su historia constituyen una crisis. En este sentido, el término “crisis” ha tenido comúnmente una connotación de colapso, derrumbamiento o fin; si se entiende de esta manera, el Estado de Bienestar se encuentra lejos de una crisis. Ahora bien, si se atiende a que existe un gran consenso entre las fuerzas políticas y sociales sobre la vigencia y necesidad del Estado de Bienestar, es más factible plantear que éste se encuentra inmerso en una dinámica constante de cambio y adecuación.

En este apartado, se pretende avanzar hacia un planteamiento *multidinámico* que explica que el Estado de Bienestar está lejos de desaparecer, que se encuentra en un proceso de *reestructuración* y que este proceso de reforma o adecuación adopta una serie de características comunes a todos los Estados de Bienestar, que se mantienen en un nivel de aplicabilidad y desarrollo muy general y, que por tanto, el estudio de las particularidades de cada caso deviene en una conclusión cercana a la importancia de los legados o *trayectorias institucionales de bienestar* como limitantes hacia una *reforma radical* en las estructuras de bienestar, sobre todo en los casos de los Estados de Bienestar socialdemócratas que corresponden al modelo institucional más desarrollado.

2.1.1. La Globalización

Sin duda, hay muchos acercamientos en torno a la globalización; incluso, sigue sin haber consenso entre académicos de diversas corrientes sobre la viabilidad del término para explicar una serie de procesos que se desarrollan en la estructura económica y política internacional.

Es por ello que, desde esta perspectiva, se pondrá mayor énfasis en un acercamiento crítico hacia la globalización, descartando la utilización de otras teorías, no porque carezcan de validez, sino porque se ha estimado que el análisis crítico subraya aspectos que se quieren resaltar en esta investigación y porque permite entender al proceso desde una argumentación estructural.

De la misma manera, es necesario señalar, que para efectos del análisis de nuestro objeto de estudio, es suficiente con explicar sucintamente las particularidades del proceso globalizador, sin profundizar en definiciones técnicas sobre los cambios económicos o financieros, por lo que en lugar de ello, se prestará especial atención a las interrelaciones entre las modificaciones generadas por la globalización y sus efectos en el Estado de Bienestar.

Una vez apuntado esto, se entenderá a la globalización como un conjunto de procesos, que vienen desarrollándose con aceleraciones y desaceleraciones, dinámicas y ritmos desiguales, dentro del desarrollo *multi secular* de expansión del capitalismo y que como tal, forma parte integral de un modo de organización económica y social que profundiza las desigualdades y que en su nueva fase, se caracteriza por una *deslocalización*, con respecto a los confines del Estado, de la acumulación del capital, el comercio y la inversión.⁸²

Es así que, abordando a la globalización como una fase o dimensión dentro del proceso de expansión y adaptación del capitalismo, se verá que, en sus aspectos estructurales, no es un proceso nuevo, aunque como se explicará más adelante, tiene una serie de especificidades concretas.

Simplificándolo un poco, el capitalismo se ha caracterizado por su naturaleza de expansión, contracción y desenvolvimiento desigual, que genera periodos de estabilización capitalista en los que se da, paralelamente, una profundización del capital en los espacios nacionales, como la experimentada en las décadas de 1930 a 1970 con el amplio desarrollo de las fuerzas productivas, a los que, a su vez, le suceden nuevos periodos de aceleración expansiva.⁸³

La dinámica globalizada del capital requiere un cambio en la estructura del mismo, que de haber asumido una versión productiva y comercial, se mueve hacia una fase de extrema *liquidez*, asumiéndose como capital financiero para ampliar y profundizar su movilidad en los mercados globales. Como se pudo inferir de lo dicho antes, uno de los aspectos más sobresalientes que distinguen el proceso actual de globalización es la creciente

⁸² Vilas, Carlos M., “Seis ideas falsas sobre la globalización. Argumentos desde América Latina para refutar una ideología”, en John Saxe-Fernández (coord.) *Globalización: crítica a un paradigma*. IIE-UNAM, Plaza y Janés, México, 1999, p. 71.

⁸³ *Ibidem*, pp., 74-75.

cantidad de movimientos de capital financiero que transitan de las fronteras nacionales a través de una gran escala de redes organizacionales y la utilización de nuevas tecnologías electrónicas⁸⁴; otra característica de este mismo proceso, es la revolución en las tecnologías de la información y comunicaciones que impactan en una difusión y posesión de la información mayor y más rápida.

Como parte sustancial de esta nueva dimensión del capitalismo se encuentra la liberalización de los flujos financieros; situando esta particularidad en su dimensión histórica, se puede apreciar que a lo largo de las décadas de 1950 y 1960, en la era de Bretton Woods, la movilidad total de los flujos de capital en la mayoría de las economías capitalistas avanzadas apenas había alcanzado el 5% del PIB, mientras que para finales de la década de 1970 llegó, en algunos casos, hasta un 20% del PIB y ya para mediados de la década de 1990, los movimientos de capital excedieron, en promedio, el 50% del PIB.⁸⁵

2.1.1.1. Principales implicaciones de la globalización en el Estado

Algunos investigadores e instituciones internacionales han desarrollado teorías que describen cómo el proceso globalizador, con la expansión mundial de los mercados, habría de desencadenar el desvanecimiento, cuando no la desaparición del Estado. La *desterritorialización* de la economía, la producción, el comercio, los negocios, el consumo y la cultura disminuirían, así, la autoridad soberana de la figura estatal.

La volatilidad y los cambios en la estructura financiera mundial constituyeron dos factores consistentes que presionaron hacia un cambio en las modalidades, alcances y funcionalidad del Estado, haciendo que éste buscara transitar hacia una mayor articulación económica con las corrientes transnacionales del capital. De esta forma, los cambios en el referente político y social de la gestión estatal se modificaron considerablemente impactando en las modalidades de intervención del mismo.⁸⁶

Dentro de las principales teorías que abordan los impactos de la movilidad internacional del capital, destaca la teoría de la democracia disminuida, que

⁸⁴ James Petras. *La Globalización desenmascarada. El imperialismo del siglo XXI*, México, Porrúa, 2003, p. 49.

⁸⁵ Duane Swank, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 16.

⁸⁶ Carlos Vilas, *op. cit.*, p. 93.

como parte de sus principales ideas, plantea que el aumento en la movilidad del capital influye en la autonomía de los gobiernos para desarrollar sus políticas sociales, a través de dos mecanismos:

- ✚ *La lógica económica de la movilidad del capital*, con la operación de los mercados donde los propietarios del capital internacional buscan la tasa más redituable de devolución de las inversiones y los gobiernos compiten para retener y atraer la inversión.
- ✚ *La lógica política de la movilidad del capital*, a través del ascenso de la ortodoxia neoliberal en la economía, donde los argumentos para las reformas neoliberales como las reducciones y las reestructuraciones de la actividad estatal son reforzadas por llamados a la mejora de la competencia internacional y el clima empresarial.⁸⁷

Si bien la *lógica económica* de la movilidad del capital ha influido considerablemente en la reestructuración de los Estados de Bienestar, ha sido la *lógica política e ideológica* de la movilidad del capital la principal fuente de erosión en las bases y consenso sobre el mismo. En las líneas siguientes se prestará especial atención al cuestionamiento ideológico del Estado, especialmente durante y después del renacimiento conservador y neoliberal.

2.1.2. La difícil década de 1970 para los Estados de Bienestar

Cuando se habla de los inicios del cambio paradigmático del Estado interventor hacia el Estado mínimo, se suele ubicar un largo proceso, iniciado desde la década de 1970, aunque expresado con mayor claridad en las décadas de 1980 y 1990, que configura un cambio sustancial en el acuerdo previo sobre la funcionalidad social y el quehacer del Estado.

No cabe duda que existe una gran diversidad de factores que influyeron en este reordenamiento político; en este apartado, se abordarán aquellos expuestos por el resurgimiento del liberalismo exacerbado o la ideología neoliberal, la influencia de las crisis económicas, especialmente la crisis del petróleo de 1973, los apuros financieros del Estado de Bienestar y el cuestionamiento ideológico de su viabilidad, así como de sus pilares fundacionales.

⁸⁷ Duane Swank, *op. cit.*, p. 21.

De acuerdo con Fritz Scharpf, dos grandes eventos marcaron el comienzo de una nueva era en el Estado de Bienestar: en primer lugar, el término del régimen de Bretton Woods en 1971 y la transición de un sistema fijo de cambio a uno de cambios flotantes, que implicó una erosión en la soberanía económica de los Estados paralela a la creación de mercados mundiales de capital que desafiaron la regulación y control de los bancos centrales de los países desarrollados.

En segundo lugar, la primera crisis del precio del petróleo en 1973-1974, que confrontó a los países industrializados con el fenómeno macroeconómico de la estanflación, desencadenada a causa de una inflación de los costos por el aumento de los precios del petróleo y el crecimiento del desempleo como consecuencia de la brecha existente entre la demanda mundial y la oferta real.⁸⁸ Durante este periodo, el índice de miseria, medido por la tasa de inflación más la tasa de desempleo, aumentó del 5.5% en la década de 1960 al 17%, tan sólo en el periodo de 1974-1975, para las principales siete economías de la OCDE.⁸⁹

El crecimiento boyante de la época dorada del Estado de Bienestar parecía estar derrumbándose, las bajas tasas de expansión económica corroboraron la idea, ya que desde el final de 1973 y hasta 1975, se experimentó un retroceso económico sin paralelo desde antes de la Segunda Guerra Mundial, el PNB de los países de la OCDE disminuyó en un 5%, el comercio decreció un 14% y el desempleo llegó a 15 millones de desempleados en todos los países del capitalismo avanzado.⁹⁰

Los dilemas a los que se enfrentó la socialdemocracia originaria y la forma en cómo decidieron construir un proyecto de desarrollo igualitario, dentro de los límites del capitalismo, se reflejaron dentro del marco de funciones contrapuestas del Estado de Bienestar; la emergencia de las contradicciones de este tipo de proyecto no se manifestaron plenamente durante la época de crecimiento sostenido, sin embargo, cuando las perspectivas de crecimiento económico se estancaron, dos de las principales funciones del Estado de

⁸⁸ Fritz W. Scharpf, "The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options", *Journal of European Public Policy*, núm. 2, vol. 7, Oxford, Routledge, 2000, p. 193.

⁸⁹ Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, EU, Pennsylvania State University Press, 2007, p. 146.

⁹⁰ Ian Gough, *Economía política del Estado de Bienestar*, Madrid, Editorial H. Blume, 1982, p. 243.

Bienestar entraron en conflicto: la necesidad de restaurar la rentabilidad del capital y la necesidad de mejorar los niveles de vida y consumo social de la población.

Dichas funciones imprimieron serias presiones financieras al Estado de Bienestar en forma de deuda pública, debido a que por una parte, se añadieron nuevas demandas hacia los servicios públicos relacionados con el salario social, la ayuda para los desempleados, los programas de re entrenamiento y reciclaje de mano de obra, pero, al mismo tiempo, el decrecimiento de la recaudación fiscal minó seriamente los ingresos públicos del Estado. La consecuencia lógica de esta cadena fue una brecha creciente entre los ingresos y los gastos del Estado de Bienestar.

Los principales críticos del Estado de Bienestar restaron influencia a la crisis del petróleo y la inestabilidad del sistema internacional en el desempeño de éste, enfatizando el papel incompatible de la economía mixta y las relaciones de poder de la posguerra, panorama ante el cual era necesario plantear una reconfiguración de dicho esquema.

La serie de cuestionamientos al Estado de Bienestar agrupó todo tipo de perspectivas; de la mano de los acontecimientos derivados por la crisis del petróleo y sus consecuencias sociales, vinieron una diversidad de construcciones teóricas que pusieron en duda el papel que venía desempeñando el Estado como ente social y político. Las críticas y estudios académicos se centraron en las deficiencias más acusadas del Estado de Bienestar, vinculadas con la creciente burocratización del aparato estatal y la centralización del poder político, la promesa incumplida sobre la lucha contra la pobreza y la desigualdad, sus negligencias ante las crisis económicas, etc. Inicialmente, los escépticos pertenecieron a dos corrientes, el *neo marxismo* y la *nueva derecha* que marcaron el acento en sus coincidencias, aunque a partir de argumentaciones teóricas muy distintas, sobre las contradicciones inherentes al consenso capitalista de bienestar de la posguerra y al proyecto socialdemócrata sobre la viabilidad de una economía mixta regulada públicamente.⁹¹

⁹¹ Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 143.

Si bien el argumento general de la *nueva derecha* y los *neo marxistas* coincidía fundamentalmente, sus propuestas, debates e implicaciones sobre el papel del Estado diferían profundamente. Desde la izquierda *neo marxista*, el Estado de Bienestar había fallado en su promesa de combatir la pobreza y construir una sociedad más igualitaria, el cuestionamiento principal por parte de esta corriente se centraba en la incompatibilidad estructural del Estado de Bienestar para coordinar los intereses del capital y del trabajo.

Por su parte, la crítica de la *nueva derecha* tuvo un matiz de conservadurismo renovado, cuestionando completamente la intervención del Estado en la economía y la provisión pública de servicios sociales que, desde su visión, sólo perpetuaban la dependencia social de los más débiles; para la *nueva derecha*, el Estado de Bienestar había sido visto como un peso improductivo en la economía, impuesto por las dinámicas de las fuerzas socialdemócratas irresponsables.⁹²

El ataque teórico al que fue expuesto el Estado de Bienestar respondió a una serie de dinámicas contrapuestas que fueron sustentadas en la realidad. La crisis del petróleo constituyó uno de los primeros retos a los que los prósperos Estados de Bienestar tuvieron que enfrentarse, debido a que por un lado, anunciaba ya la creciente inestabilidad del sistema internacional y por otro lado, fue el primer colapso económico extendido en buena parte de las naciones más ricas del mundo.

Anteriormente los Estados de Bienestar se habían desempeñado en un clima de crecimiento económico y relativa distribución de la riqueza, sin embargo, no se habían planteado ejes de acción completos ante la posibilidad de la contracción económica y el descontento social.

Los Estados de Bienestar clásicos debían buena parte de su éxito y apoyo a la coyuntura internacional y nacional favorable, pero cuando esta atmósfera se empezó a resquebrajar, el edificio institucional de los modelos de bienestar no se encontraba preparado para enfrentar los retos que imponía una situación adversa; la realidad era que la crisis económica *sostenida* nunca estuvo contemplada en la estructura de riesgos de los Estados de Bienestar y

⁹² *Ibidem*, p. 154.

por lo tanto, no se diseñaron modelos de gestión adecuados para combatir sus efectos.

Es en este contexto de recesión, inestabilidad y creciente descontento que aumentó el apoyo hacia movimientos de corte conservador y de autoritarismo matizado en dos de los principales centros políticos y económicos del sistema, Reino Unido y EU.

2.1.3. La ofensiva neoliberal y el resurgimiento conservador

Las nuevas necesidades del capitalismo financiero impusieron una serie de cambios en las estructuras políticas y económicas prevalecientes que planteaban una necesaria modificación de las bases políticas y económicas del consenso de la posguerra y que habrían de implantarse progresivamente en el ámbito doméstico de las democracias más avanzadas.

El resurgimiento de las ideologías conservadoras y la renovación liberal se dio en un contexto en donde los movimientos de izquierda en el poder se colapsaron o presentaron serias muestras de debilidad e incompetencia y donde la izquierda anti sistémica no había logrado victorias importantes que debilitaran al capitalismo.

Desde esta perspectiva, se ha considerado que el principal reto para el Estado de Bienestar ha sido más que la crisis económica y el mal funcionamiento de la economía, el ataque ideológico impuesto desde el neoliberalismo y el conservadurismo político en los centros del poder mundial; con ello, no se pretende sugerir que las crisis económicas y financieras no afecten o incluso puedan ser desatadas por el Estado mismo, sin embargo, lo que se presenta como el principal desafío para el Estado de Bienestar es su *crisis ideológica*.

Por primera vez, la supremacía del poder económico sobre el poder político se expresaba coherentemente en un cuerpo teórico-ideológico que se ayudó de una reinterpretación radical de las premisas del pensamiento económico liberal para argumentar sobre el nuevo papel del Estado.

Desde la ortodoxia liberal, el papel del Estado se restringiría al de generar condiciones favorables para la inversión, el libre juego del mercado y resguardar la propiedad privada; súbitamente, todas las demás funciones del Estado parecían ser desproporcionadas, una muestra de anacronismo.

La nueva fase de acumulación capitalista tendría amplias ventajas sobre la población, generaría tanta riqueza que incluso los sectores más afectados se verían como “ganadores” de la globalización y, por tanto, el Estado no debía interferir en que el progreso y la prosperidad llegaran a todos los rincones del planeta.

En esta etapa convulsa se desarrollaron una serie de revoluciones y contrarrevoluciones, especialmente en las naciones periféricas del sistema capitalista, que transitaron de la reivindicación del Estado como herramienta de control democrático y desarrollo, hasta la implantación de una serie de medidas de *ajuste estructural*, que conforme, a las instituciones financieras internacionales constituirían el “camino” hacia el desarrollo en una economía globalizada.

Las primeras victorias neoliberales se dieron en dos de los principales centros económicos y financieros internacionales: EU y Gran Bretaña.

En estos países, Margaret Thatcher y Ronald Reagan, fusionaron el pensamiento económico más liberal, partidario de la desregulación y del monetarismo con una ideología extremadamente conservadora alimentada por valores procedentes de la religión con la que lograron implantar una serie de reformas privatizadoras de 1979 a 1990.⁹³

Las principales acciones de estos líderes se encaminaron a “terminar con el legado desgastado de la política de la posguerra”⁹⁴ que se extendía a cada uno de los elementos del consenso sociopolítico sobre el que descansaba el Estado de Bienestar, entre ellos, la economía mixta, la intervención del gobierno en la coordinación capital-trabajo, el pleno empleo, etc.

Para los conservadores como Reagan y Thatcher el Estado de Bienestar no era una simple víctima del mal desempeño económico sino una de sus causas, desde su opinión, los altos impuestos propios de los Estados de Bienestar maduros eran un desincentivo para el trabajo y la inversión; la utilización de políticas anticíclicas del gasto público también se empezaron a

⁹³ Josep Burgaya, *El Estado de Bienestar y sus detractores. A propósito de los orígenes y la encrucijada del modelo social europeo en tiempos de crisis*, España, Editorial Octaedro, 2013, p. 132.

⁹⁴ Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 157.

ver como fuentes inflacionarias y desestabilizadoras por lo que se abandonó su aplicación.⁹⁵

Tanto Reagan como Thatcher, coincidían en que el Estado de Bienestar tendría que recortar sus gastos, concentrando sus recursos en aquellos con mayores necesidades, restringiendo la intervención burocrática del Estado en la vida de los ciudadanos y dando un mayor rol a las instituciones de bienestar voluntarias, fomentando que los individuos se encargaran de su provisión de bienestar a través del sector privado, ya fuese mediante pensiones, sanidad o educación privada.⁹⁶

2.1.4. El decálogo del Consenso de Washington

A finales de la década de 1980, el economista John Williamson elaboró una serie de fórmulas o recetas para la “estabilización económica” de países en desarrollo que se encontraban inmersos en crisis económicas y financieras; este paquete de reformas implicaba una serie de medidas de *ajuste estructural* que lograrían sacar a los países subdesarrollados de la crisis e insertarlos en la lógica de la globalización y los mercados mundiales.

La importancia de este decálogo radica en que sintetiza de forma muy clara las premisas fundamentales del neoliberalismo y permite entender su concepción del Estado, la política y la economía.

Las recomendaciones parten de tres supuestos que a su vez las fundamentan:

- ✚ *La gestión privada es más eficiente que la gestión pública*, por lo tanto, es factible dejar al sector privado la provisión de servicios básicos, confinando al Estado en un facilitador de los negocios, proporcionando paz y estabilidad social.
- ✚ *La internacionalización de la economía y la globalización se presentaban como grandes ventajas* para los países que reconvirtieran su estructura productiva para abrirse y atraer inversiones extranjeras.
- ✚ *La primacía de la actividad privada y de la internacionalización generaría un flujo de riqueza tan abundante que acabaría por favorecer a todos los sectores sociales, incluso a los más pobres.*⁹⁷

⁹⁵ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 4.

⁹⁶ Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 157.

⁹⁷ Josep Burgaya, *op. cit.*, pp. 112-113.

A partir de estas consideraciones, las principales propuestas del decálogo se compusieron de la siguiente manera:

a) **Disciplina fiscal y presupuestaria con un reordenamiento de las prioridades del gasto público**, el gasto debería estar concentrado en las áreas económicamente productivas como salud o educación más que en la redistribución vía transferencias sociales y los déficits del presupuesto público debían ser menores o inexistentes⁹⁸

b) **Liberalización ampliada**, que proponía la desregulación de los tipos de interés para que el precio del dinero quedara regulado por el mercado internacional, la reducción de las regulaciones gubernamentales, los mercados laborales y la reducción de los costos sociales para los empleadores, la liberalización del comercio internacional sin cuotas ni tarifas y la eliminación de las barreras a la inversión extranjera directa.

c) **Cuasi mercados**, explicando que los mecanismos de mercado son mejores para asegurar resultados que maximicen la eficiencia incluso en áreas tradicionales de bienestar.⁹⁹

Todas estas medidas fueron aplicadas a mayor o menor escala tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, sin embargo, la liberalización del trabajo, algunos segmentos del comercio y los límites de la deuda pública no se han llevado a cabo al mismo ritmo en todos los países del capitalismo avanzado, a la vez que se mantiene la exigencia en el cumplimiento de las “recomendaciones” del Consenso de Washington para los países en vías de desarrollo.

2.2. La emergencia de las sociedades post industriales como factor de cambio en el Estado de Bienestar

2.2.1. Un acercamiento en torno a las *sociedades post industriales*

Los fenómenos planteados dentro de la teoría de las *sociedades post industriales* son complejos e inacabados. Las constantes referencias sobre la emergencia de este tipo de sociedades hacen alusión a una serie de procesos múltiples que abordan cambios y nuevas problemáticas en las bases sociales, demográficas, laborales y económicas de las sociedades de industrialismo avanzado. Dentro de estos procesos se pueden identificar, la

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 113-114.

⁹⁹ Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 180.

desindustrialización y la transición hacia una economía de servicios; el cambio demográfico, representado por el envejecimiento de la población, la disminución de las tasas de fertilidad y las nuevas estructuras de los hogares; el cambio en los mercados laborales y el empleo, así como el surgimiento de nuevos riesgos sociales.

Por definición, este tipo de problemáticas se restringen a los países que han desarrollado amplios complejos industriales y que, en buena medida, basaron sus economías en el desarrollo de actividades productivas relacionadas con los bienes industriales; ahora bien, dado que las teorías son interpretaciones en torno a la realidad ésta no se restringe a categorías puras; es así que, se pueden identificar sociedades que, sin haber desarrollado plenamente sus estructuras industriales, comparten algunas problemáticas y cambios propios de las *sociedades post industriales*.

De igual forma, es oportuno apuntar desde ahora que la utilización de la teoría de las *sociedades post industriales* plantea algunos problemas, uno de los más significativos es que puede presuponer una concepción lineal de la historia, implicando que con la profundización de la economía y las relaciones sociales industriales se derivará necesariamente en el esquema de una *sociedad post industrial*. Es por ello, que desde esta perspectiva se ha considerado la utilidad teórica de este concepto, en tanto herramienta que describe y sistematiza una serie de cambios dentro de un cierto tipo de sociedades y no como una interpretación limitante de los procesos históricos y sociales.

Una de las primeras obras sobre las *sociedades post industriales* fue *El advenimiento de la sociedad post- industrial*, escrita en 1976 por el sociólogo Daniel Bell, en la que elaboró un ejercicio de prospectiva proponiendo las características que tendría la nueva estructura *post industrial* de relaciones sociales. Desde su visión, las sociedades *post industriales* se podían definir en función del carácter central que tendría el conocimiento teórico para rearticular y organizar las tecnologías, el crecimiento económico y la estratificación de la sociedad, sin embargo, aunque el conocimiento teórico y los centros de investigación jugarían un papel central y cada vez más importante dentro de su esquema, éste no era el único elemento que diferenciaba a las *sociedades post industriales* de las industriales; el cambio en las relaciones laborales y de

producción, así como la transición de la economía industrial a la economía de los servicios constituyen partes esenciales dentro de su definición.¹⁰⁰

Así, de acuerdo con lo planteado por Bell, una *sociedad post industrial* se basaría en los servicios, ya que en la nueva estructura laboral lo que habría de importar no sería ya la fuerza bruta o la energía, sino la información. En este tipo de sociedades, explicaba, en lugar del trabajador industrial, aumentaría el predominio de las clases profesionales y técnicas en la fuerza de trabajo, con una revolución dual en la estructura ocupacional.¹⁰¹ Esta tendencia se reflejó ya desde mediados de la década de 1980, no obstante, durante la década del 2000 se expresó más significativamente con un promedio del 17% de la fuerza de trabajo en quince países de la Unión Europea trabajando en el sector de la manufactura para el año 2006, lo que ha significado que más del 80% de la población en los países de Europa occidental se está dedicando a actividades relacionadas con los servicios y la economía del conocimiento.¹⁰²

Como se apuntó previamente, el proceso en el que se inserta el surgimiento de las *sociedades post industriales* es inacabado, está incluso experimentándose actualmente, no obstante, la obra de Bell es de utilidad para delinear algunas consideraciones básicas, teniendo en cuenta las limitaciones de un ejercicio de este tipo.

Las características de las sociedades post industriales se pueden apreciar mejor si se las compara con las de las sociedades industriales y preindustriales. Las sociedades preindustriales se caracterizaron típicamente por el bajo nivel de las fuerzas productivas, expresado en una mayor explotación del trabajo manual, aparejado de métodos tradicionales; en este tipo de sociedades, se desarrollaron los campesinos y artesanos que después habrían de ser sustituidos por los obreros de las sociedades industriales. En las sociedades industriales el primer giro se dio en torno a un aumento sostenido de la productividad del trabajo y el avance tecnológico que permitió la planificación del trabajo para la producción industrial masiva.

¹⁰⁰ Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, p. 138.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 150.

¹⁰² Anthony Giddens, *et. al.*, *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Editorial Polity Press, 2006, p. 24.

Cuadro 6. Diferencias entre los tipos de sociedades, según Daniel Bell

Tipo de sociedad	Pre industrial	Industrial	Post Industrial
Tipo de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • manual • fuerza muscular bruta • artesanos • campesinos 	<ul style="list-style-type: none"> • técnico y racionalizado • máquinas y energía • ingenieros • trabajador semi especializado 	<ul style="list-style-type: none"> • profesional o semi profesional • información • profesionales • administradores • científicos
Modo de acumulación	<ul style="list-style-type: none"> • industrias extractivas • materias primas 	<ul style="list-style-type: none"> • producción masiva de bienes industriales 	<ul style="list-style-type: none"> • servicios • salud • educación • informática
Productividad	baja	alta	alta
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> • métodos tradicionales • dependencia de la naturaleza 	<ul style="list-style-type: none"> • planificación y programación del tiempo-trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • conocimiento teórico • innovación • investigación • tecnologías de la información

Fuente: Daniel Bell, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, pp. 150-152, elaboración propia.

Si se atienden a las características que engloba el concepto se pueden sugerir algunas tendencias que se han venido dando en los países del capitalismo avanzado.

2.2.2. Principales componentes de las sociedades *post industriales*.

La desindustrialización y la transición hacia la economía de los servicios

Una de las principales características que enmarcan el surgimiento de las sociedades post industriales es el cambio de una estructura económica basada sustancialmente en la industria a una estructura económica sostenida mayoritariamente por la provisión de servicios o *terciarizada*.

La transición de una economía basada en la producción de bienes industriales como modo de acumulación hacia una economía funcional con la provisión de servicios ha tenido múltiples implicaciones para el Estado de Bienestar, especialmente por su impacto en la productividad, la estructura laboral y el empleo. Actualmente la mayoría de los países desarrollados presenta dramáticas caídas en la participación del empleo agrícola e industrial en relación con el empleo total; por ejemplo, en 1960, tanto en los países de Europa continental como en los países nórdicos, el porcentaje de empleo que

los sectores agrícola e industrial representaron fue del 60% del total; mientras que para el año 2000, la proporción de empleos de este tipo con respecto a la proporción total de empleos fue del 30%.¹⁰³

Paralelamente al desgaste del *sistema fordista* de producción, sostenido a través de la producción masiva basada en el principio de la línea de montaje adoptada por Henry Ford, se habla de la emergencia de un *sistema post fordista*, caracterizado por una economía terciarizada centrada en la provisión de servicios, la erosión del industrialismo, salarios segmentados y crecientemente desiguales, así como un aumento más lento de la productividad del trabajo que incide en una disminución relativa de la creación de empleos.

Es necesario enfatizar que el desarrollo de la economía de servicios y las relaciones laborales *post fordistas* o *post industriales* no implican una desaparición de la producción industrial dentro de los esquemas de acumulación de los países del capitalismo avanzado, más bien plantea un cambio en el que las economías de estos países se concentran en la producción de bienes de alto valor agregado y ligados con la innovación tecnológica y los servicios; relegando las actividades relacionadas con la producción manufacturera y bienes de escaso valor agregado a los países subdesarrollados, con cuadros laborales poco capacitados y por tanto, más rentables para el capital transnacional.

2.2.2.1. Algunas características de las economías terciarizadas. El crecimiento lento de la productividad y el mal del costo de los servicios

Antes de explicar una de las particularidades de la economía de los servicios, es necesario señalar de forma muy general que el sector de los servicios, comprende un grupo altamente diverso de actividades públicas y privadas, que abarca desde la enseñanza y los servicios sanitarios hasta las lavanderías, compañías de seguros y los talleres de reparación de automóviles.¹⁰⁴ Es por ello, que el análisis del aumento de la productividad y los cambios en el nivel de

¹⁰³ Torben Iversen y Thomas Cusack, "The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?" en *World Politics*, citado en Ingmar J. Schustereder, *Welfare State Change in Leading OECD Countries. The influence of Post- Industrial and Global Economic Developments*, Alemania, Editorial Gabler Verlag, International University Schloss Reichartshausen, 2009, p. 49.

¹⁰⁴ William J. Baumol y W.E Oates, "La enfermedad de costos de los servicios personales y la calidad de vida", en Antoni Casahuga, *Democracia y Economía Política*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, p. 9.

empleos en las economías *terciarizadas* varía considerablemente dependiendo del servicio.

Como se señaló previamente, en las economías industriales el aumento de la productividad del trabajo, generado por el avance en las técnicas de producción, permitió que una persona pudiera producir muchos más bienes y servicios por hora, de tal suerte que los efectos por los aumentos salariales en los costos al capital resultaban *estables* por la capacidad para compensar los aumentos salariales con el número de unidades de producto por trabajador.¹⁰⁵

En el caso de la economía de los servicios, existe una dificultad para aumentar la productividad del trabajo en uno de sus segmentos: los servicios personales, donde han permeado dos especificidades que restringen los aumentos de la producción por trabajador; por un lado, algunas de sus actividades son por naturaleza no estandarizables y no se pueden producir en masa¹⁰⁶; por otro lado, existe una fuerte conexión entre la cantidad de trabajo y la calidad del producto final en algunos servicios, debido a que las reducciones entre las horas-hombre trabajadas por servicio implican una modificación en la calidad del producto. Es así que se vuelve complicado pensar en una disminución de las horas de trabajo en sectores que dependen de un uso intensivo del trabajo para impactar en la calidad de los servicios como es el caso de los servicios sanitarios, educativos, turísticos o de entretenimiento. Por lo tanto, lo que William Baumol denominó como el *mal del costo* en los servicios significa que cuando

en un sector de la economía, en el que la productividad no crece tan rápidamente como el alza de los salarios, es decir, que la tasa de crecimiento de la producción sea comparativamente menor con respecto al de otros sectores, los productos de este sector deben necesariamente aumentar sus costos relativos en relación a los niveles de costo del resto de la economía, y esta alza será persistente y acumulativa.¹⁰⁷

Las implicaciones que un aumento persistente y acumulativo en los costos de los servicios tienen para la economía y los salarios son diversas, ya que si los costos de los servicios siempre aumentan más que los de los bienes industriales tendrán que hacerse una serie de ajustes en los salarios; en primer

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 3.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 7.

lugar, si se decide ampliar el rango de fluctuaciones entre los salarios a través de una *compensación del mercado*, habrá ingresos muy reducidos para servicios con poco crecimiento productivo como el cuidado de los ancianos; si se decide, alternativamente, mantener un esquema de costos laborales altos o salarios relativamente igualitarios, se generará un precio muy elevado en el mercado para los servicios con mucha mano de obra y poco valor añadido.¹⁰⁸

Por el lado del empleo, la brecha en la productividad de los servicios incide en una creación más lenta de puestos de trabajo, que con la transición hacia la economía *terciarizada* disminuye la capacidad de la economía para absorber a la mano de obra despedida por la desindustrialización. Se plantea, entonces, una disyuntiva entre igualdad y empleo, constituida por la profesionalización acompañada de exclusión o el pleno empleo acompañado de la polarización de los puestos de trabajo, ya que como se resaltó, las bajas tasas productivas de los servicios implican un ritmo menor de crecimiento del empleo en este sector y por tanto, para generar una mayor tasa de puestos de trabajo es necesario potencializar los empleos que requieren una mano de obra de baja calificación.¹⁰⁹

2.2.3. Cambios demográficos. El envejecimiento de la población y la reconfiguración de los hogares

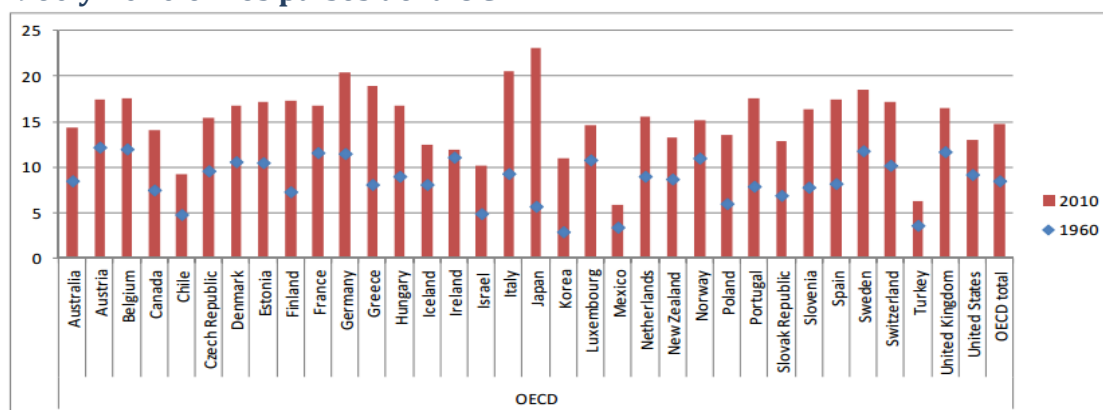
Las principales transformaciones referidas dentro de los cambios demográficos, se agrupan en torno al envejecimiento de la población y la reconfiguración de los hogares, que hace alusión sobre todo a los nuevos parámetros sobre los que se están construyendo éstos: el declive de la estructura nuclear de la familia, el aumento de los hogares monoparentales, el crecimiento de los divorcios y otras formas de convivencia externas al matrimonio, etcétera.

En cuanto al envejecimiento de la población se puede explicar parte de esta dinámica por el aumento de la esperanza de vida y la disminución de las tasas de fecundidad. El aumento de la esperanza de vida ha sido un proceso extendido internacionalmente y se relaciona con la consolidación de los sistemas sanitarios públicos, el avance científico y tecnológico de la época industrial y la consolidación misma de los Estados de Bienestar.

¹⁰⁸ Gösta Esping Andersen, *op. cit.*, 2000, p. 148.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 143.

Gráfica 1. Comparación de las tasas de población (%) de 65 o más años en 1960 y 2010 en los países de la OCDE



Fuente: Cristina Martínez Fernández y Tamara Weyman, *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, [en línea], OCDE, 2012, Dirección URL: http://www.oecd.org/cfe/leed/Demographic_changes_highlights.pdf, [consulta: 23 de abril de 2014]

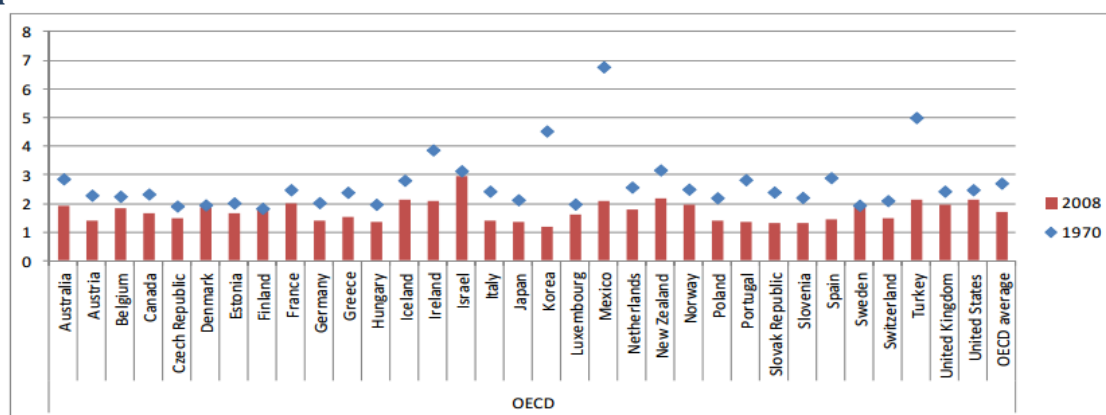
En Europa occidental, desde la década de 1950, la proporción de personas de más de 65 años, creció de manera constante, pasando de un promedio del 9% a un 17% en los países de Europa continental; un 16% en los países nórdicos y un 13% en los países anglosajones para 2005.¹¹⁰ Existen algunas estimaciones que calculan que para 2020, la proporción de personas adultas será de un 27% del total de la población de los países desarrollados, presentando tasas de crecimiento de hasta un 70% de 1960 a 2020.¹¹¹

Con lo que respecta a la disminución de las tasas de fecundidad, se aprecia que a pesar de que ésta constituye una tendencia generalizada, existen condiciones discordantes entre los países occidentales; por un lado se encuentran las tasas relativamente estables de los países nórdicos; las tasas considerablemente más bajas de los países de Europa continental y las tasas ligeramente más elevadas de los países anglosajones. En este sentido, es factible considerar a los modelos de bienestar como un factor que influye en las tasas de fecundidad, debido a que a través de la provisión de una serie de servicios públicos comprometidos con la igualdad de género, el empleo y la reproducción, los Estados de Bienestar pueden conjuntar la posibilidad de que las mujeres trabajen y tengan hijos.

¹¹⁰ Ingmar J. Schustereder, *op. cit.*, p. 55.

¹¹¹ Mark Kleinman, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Nueva York, Palgrave, 2002, p.17.

Gráfica 2. Comparación de las tasas de fertilidad (%) en 1970 y 2008 en los países de la OCDE



Fuente: Cristina Martínez Fernández y Tamara Weyman, *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, [en línea], OCDE, 2012, Dirección URL: http://www.oecd.org/cfe/leed/Demographic_changes_highlights.pdf, [consulta: 23 de abril de 2014]

Asimismo, una serie de estudios sobre el tema han resaltado el impacto de una segunda transición demográfica en los países industrializados. Los primeros acercamientos que plantearon esta idea se desarrollaron en 1986 por teóricos franceses y estadounidenses, cuando se explicó que los países industrializados habían llegado a una nueva fase en su desarrollo demográfico, caracterizada por un amplio control de la fertilidad, expresado, en algunos casos, con tasas de fertilidad incluso menores a las de mortalidad.¹¹² De acuerdo con la OCDE y la oficina del censo de EU, esta proyección se estaría cumpliendo a nivel mundial antes del 2050.¹¹³

Con lo que respecta a la reconfiguración de los hogares, en este apartado se resaltarán únicamente las principales tendencias y modificaciones, para explicar posteriormente las implicaciones que tiene para el Estado de Bienestar en tanto generadora de nuevos riesgos sociales.

El aumento de los hogares monoparentales, los divorcios y las uniones extramatrimoniales son fenómenos crecientes en la estructura de los hogares en las sociedades post industriales, esta dinámica ha aumentado la inestabilidad en las familias, alterando la gestión de los riesgos sociales

¹¹² Dirk J. van de Kaa, “The Idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries”, [en línea], documento presentado en el *Sexto Seminario sobre Políticas de Bienestar* del Instituto Nacional de Seguridad Social y Población de Japón, Tokio, 29 de enero de 2002, Dirección URL: http://www.ipss.go.jp/webj-ad/webjournal.files/population/2003_4/kaa.pdf [consulta 29 de octubre de 2014]

¹¹³Cristina Martínez Fernández y Tamara Weyman, *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, [en línea], OCDE, 2012, Dirección URL: http://www.oecd.org/cfe/leed/Demographic_changes_highlights.pdf, [consulta: 23 de abril de 2014]

atribuidos a la unidad familiar y constituyendo un reto para la atención pública de este tipo de problemáticas. Dentro de este proceso también existen diferencias dentro de los países europeos, especialmente entre los países del modelo de bienestar conservador, con menores tasas de uniones extramatrimoniales, divorcios y hogares monoparentales, frente a los países nórdicos y anglosajones, con un crecimiento más marcado de estas incidencias, representando las familias monoparentales para el Reino Unido y Dinamarca un porcentaje del 15-17% del total de las familias a finales de 1980, contrastando con el porcentaje del 5-7% del total de las familias en Grecia, España e Italia para el mismo periodo.¹¹⁴

2.2.4. Cambios en la estructura laboral

Los cuestionamientos sobre el papel del Estado en la vida económica y las relaciones laborales impactaron en una reestructuración ampliada de las funciones de éste desde una visión liberal, delineando las características de un nuevo modelo de relaciones entre el trabajo-capital que se han reflejado en prácticas de *flexibilidad* laboral que promueven la individualización sistemática de las relaciones laborales; un papel social reducido para los sindicatos; el debilitamiento de las formas de contratación colectiva y las negociaciones centralizadas, con una tendencia creciente hacia la promoción de acuerdos diferenciados, descentralizados y flexibles sobre el salario, la seguridad de los empleos y los horarios de trabajo¹¹⁵; un surgimiento dualista, expresado a través de la profundización de las divisiones, sociales, económicas y productivas, donde por un lado, se empieza a conformar un núcleo reducido de empleados “estables” altamente calificados, con condiciones laborales relativamente seguras, ocupados principalmente en los sectores industriales, financieros o de servicios integrados al mercado mundial frente a un nuevo tipo de trabajadores “inestables”, altamente flexibilizados y divididos, con trabajos sencillos, inseguros y cambiantes, cuyas condiciones laborales se caracterizan por la temporalidad, la subcontratación y la carencia de cualquier vínculo con la empresa.¹¹⁶

¹¹⁴ Mark Kleinman, *op. cit.*, p.18.

¹¹⁵ Werner Bonefeld y John Holloway, *Un Nuevo Estado?: Debate sobre la reestructuración del Estado y el capital*, México, Editorial Cambio XXI, 1994, p. 58.

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 31-32.

La segmentación laboral y salarial ha profundizado las brechas en la desigualdad del ingreso y el enriquecimiento de las capas más altas de la sociedad. Aunado a ello, la economía de los servicios y de la información ha catalizado el proceso con la reconstitución de la estructura laboral, asignando los mejores puestos de trabajo para la mano de obra más preparada, dificultando la ocupación plena de los trabajadores industriales desplazados.

Tan sólo en el periodo de 1995-2004, la proporción de los trabajos generados en la Unión Europea que necesitaban de calificación avanzada pasó del 20% al 24%, contrastando con los trabajos creados que necesitaban poca calificación que disminuyeron del 34% al 25% en el mismo periodo.¹¹⁷

Aunado al cambio estructural descrito unas líneas atrás, se encuentran las modificaciones representadas por la incorporación progresiva al mercado laboral de la fuerza de trabajo femenina, que como porcentaje de la fuerza laboral total en los países anglosajones y de Europa continental pasó del 35% al 44% en el periodo de 1975 a 2000, mientras que para los países nórdicos pasó del 42% al 47% en el mismo periodo.¹¹⁸

Cuadro 7. Distribución de los empleos y tamaño de la población excluida, variación porcentual entre las décadas de 1960 y 1980

	Alemania 1985	Suecia 1985	EU 1988
Sociedad industrial			
manual no calificado	16.5 (-0)	12.4 (-42)	14.4 (-33)
manual calificado	17.3 (-32)	15.2 (-18)	8.7 (-34)
administración y ventas	29.6 (+36)	18.6 (+16)	28.3 (+21)
gerencia	4.5 (+36)	4.0 (-15)	9.1 (+17)
total	67.9 (-0)	50.2 (-18)	60.4 (-8)
Sociedad de servicios			
servicios no calificado	4.5 (-48)	16.9 (+78)	11.7 (-0)
servicios calificado	5.0 (+194)	4.4 (-0)	6.6 (+57)
técnico-profesional	17.3 (+121)	21.9 (+89)	18.1 (+56)
total	26.8 (+47)	43.2 (+70)	36.4 (+31)
Sociedad excluida			
sin empleo	35.2	16.7	29.5
parados de larga duración	46.3	5.0	5.6

Fuente: Gösta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000, p., 145.

¹¹⁷ Anthony Giddens, *et.al*, *op. cit.*, p., 24.

¹¹⁸ Ingmar Schustereder, *op. cit.*, p. 59.

En el cuadro se aprecia la variación porcentual de la distribución de los empleos representada por los sectores que agrupan a la sociedad industrial, la sociedad de los servicios y la sociedad excluida.

La selección de los países corresponde con la tipología clásica de los modelos de bienestar, conservador para Alemania, socialdemócrata para Suecia y liberal para EU.

Como se resaltó en segmentos anteriores, los esquemas laborales de los modelos de bienestar socialdemócratas fomentan una polarización de los puestos de trabajo, entre los puestos generados en los servicios no calificados (16.9%) y los generados en servicios técnicos o profesionales (21.9%) en aras de promover el empleo; por su parte, los modelos de bienestar conservadores apuestan por cifras más elevadas de desempleados (35.2%), conservando cuadros más profesionalizados (5%); en el caso de los modelos de bienestar liberales, la flexibilización laboral y la mayor dispersión del ingreso se expresan en un menor índice de desempleados con respecto del modelo conservador (29.5%) y una relativa profesionalización de la mano de obra empleada en los servicios (6.6%).

2.2.5. La emergencia de nuevos riesgos sociales en las sociedades *post industriales*

La emergencia de nuevos riesgos sociales se desprende del cambio en el papel que juegan sectores de la sociedad relativamente cubiertos con los antiguos modelos de gestión del riesgo social, pero que con los cambios en la estructura demográfica, de la familia y del mercado laboral, se han convertido en los principales focos de atención del riesgo; las mujeres, niños, jóvenes, personas de la tercera edad y trabajadores poco calificados, son ahora los principales clientes del Estado de Bienestar. Es así que los Estados de Bienestar se enfrentan a la necesidad insoslayable de rediseñar sus políticas de atención a los riesgos sociales en un nuevo contexto internacional poco propicio para la intervención del Estado en la vida pública.

Por un lado, la creciente tendencia de las mujeres a buscar la autonomía económica mediante la participación en el mercado de trabajo ha sido parcialmente acompañado de un fuerte aumento en las tasas de divorcio y de los nacimientos fuera del matrimonio, como resultado, los hogares monoparentales siguen a la alza. El impacto en la estructura de riesgos se

expresa con la tendencia más elevada de que las mujeres y niños provenientes de hogares con una sola fuente de ingresos sean más vulnerables a vivir en la pobreza.¹¹⁹

Asimismo, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en los países industrializados ha impuesto un desafío para la estructura laboral y la generación de empleos; una variedad de investigadores han apuntado que la presión que ejerce este sector de la sociedad en los puestos de trabajo ha sido un factor importante en el crecimiento del desempleo post industrial, ya que las estructuras laborales de la posguerra se encargaron de la generación de empleos mayoritariamente para los varones, que dentro de la estructura de la familia tradicional eran los encargados de trabajar mientras que las mujeres se hacían cargo de las labores del hogar; tan sólo para el año 2000 la participación laboral femenina en los países nórdicos fue del 80%, mientras que en el promedio de los países de la Unión Europea rondó cerca del 61%.¹²⁰

Los jóvenes constituyen otro foco de riesgo importante, ya que con la nueva estructura laboral de las sociedades post industriales se encuentran ante la disyuntiva de obtener un empleo mal remunerado por no contar con la preparación necesaria para aspirar a un empleo estable, seguir estudiando en condiciones socioeconómicas no favorables o dejar de estudiar para engrosar las filas de los jóvenes que no estudian y tampoco trabajan.

En lo referente a las personas de la tercera edad, el aumento de los riesgos sociales asociados a la vejez, se profundiza a medida que la población de este grupo aumenta constantemente en todos los países desarrollados; por una parte, representan una presión permanente para los sistemas de pensiones de los Estados de Bienestar que tendrán que lidiar con la tendencia a largo plazo de una estructura invertida entre personas de 65 años o más y la población en edad de laborar.¹²¹ Por otro lado, se evidencian las problemáticas relacionadas con una mayor vulnerabilidad de éstos por la inestabilidad de las familias; la dispersión de los ingresos y la tendencia a disminuir los ingresos de los jubilados; la presión en los sistemas sanitarios públicos y las instituciones públicas de cuidado a los ancianos.

¹¹⁹ Gösta Esping-Andersen y Bruno Palier, *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*, Barcelona, Editorial Planeta, 2010, p. 60.

¹²⁰ Christopher Pierson, *op. cit.*, p. 223.

¹²¹ *Cfr.* Cristina Martínez Fernández y Tamara Weyman, *op. cit.*

Por último, los sistemas de protección basados en los seguros sociales, concebidos para proteger a los obreros industriales poco calificados con contratos de duración indefinidos se muestran mal adaptados para proteger las vidas laborales más caóticas y precarias típicas de la economía post industrial. De igual forma, el cambio hacia una estructura de empleos polarizada ha profundizado la desigualdad en los ingresos y afectado las condiciones socioeconómicas de los trabajadores poco calificados, no sólo a partir del desempleo y los malos salarios, sino por su impacto en la inestabilidad laboral y la dificultad de establecer vínculos con las empresas que posibiliten la obtención de un ingreso digno durante el retiro.

2.3. Características generales de la Reestructuración del Estado de Bienestar

La crisis del sistema de acumulación fordista y el advenimiento de un cúmulo de cambios estructurales de carácter político, económico, social y demográfico han constituido el punto de partida para la reestructuración del Estado de Bienestar.

Como ya se explicó, las modificaciones en los pilares fundacionales del Estado de Bienestar han devenido en un proceso de *adecuación y cambio* que no plantean su desmantelamiento pero sí delinear una reconfiguración de la gestión pública dentro de los sistemas de bienestar social.

El término *reestructuración* resulta ambiguo si no se le delimita y caracteriza; como se verá en este apartado, los procesos de reestructuración de los Estados de Bienestar son variados y se encuentran limitados por su *legado institucional*, que sigue ejerciendo un potencial relevante en el alcance y particularidad de las reformas implantadas en los mecanismos de atención de los riesgos sociales.

A continuación se señalarán las líneas generales seguidas por los Estados de Bienestar en su fase de reestructuración.

Dentro del proceso de reestructuración del Estado de Bienestar se han presentado dos opciones relevantes que han delimitado los alcances y especificidades de las reformas a seguir, por un lado, la opción que apuesta por recortes profundos y generalizados, con sus vertientes neoliberales y conservadoras y, por otro lado, la opción que considera un proceso de

racionalización y recorte, más lento, menos profundo, sometido a equilibrios y consensos amplios con sus variantes corporatistas y de tercera vía.¹²²

El proceso de reestructuración debe ser entendido como uno de reorientación ideológica, que desarrolló sus bases culturales durante el resurgimiento conservador y la revolución neoliberal de las décadas de 1970 y 1980, hacia un modelo mixto o intermedio de bienestar que presupone la implementación de mecanismos de mercado dentro de la gestión de los riesgos sociales.

La tendencia general de los Estados de Bienestar, sin importar su modelo institucional, ha ido hacia la *liberalización extendida* en el vínculo de lo público y lo privado, sin embargo, la dinámica de reestructuración del Estado de Bienestar es compleja y ambivalente, ya que los movimientos de *adecuación* y *reajuste* superponen procesos diferenciados y contrapuestos, con el reconocimiento y ampliación de nuevos derechos sociales por una parte y la reducción de la intensidad protectora de los sistemas de bienestar por otra.¹²³

La introducción de criterios de mercado, especialmente los de la eficiencia y sostenibilidad financiera, han permeado en un ordenamiento que subordina la política social a las políticas económicas y fiscales de contención del gasto público y social con un cariz predominantemente neoclásico.

La contención del gasto público, así como las presiones para la reducción de los impuestos y la tendencia creciente hacia la privatización selectiva o parcial de los servicios públicos, ha generado una fragmentación de los edificios institucionales y una erosión de los modelos de solidaridad social, generando que el nuevo modelo de Estado de Bienestar

disminuya su función redistributiva y de solidaridad institucional (...) cambiando algunas de sus funciones y formas de intervención fundamentales. En el plano institucional se transforma en más mixto entre los sistemas públicos y privados; en el plano político se debilitan sus bases sociales y los consensos fundamentales y en el plano social adopta funciones diferenciadas, adaptándose a la segmentación socioeconómica y laboral.¹²⁴

¹²² José Antonio Antón Morón, *Reestructuración del Estado de Bienestar*, Madrid, Talasa Ediciones, 2009, p.67.

¹²³ *Ibidem*, p. 25.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 27.

Con ello, se introduce un cambio fundamental desde las nociones de igualdad y solidaridad hacia la progresiva incorporación de mecanismos contributivos de equilibrio entre las aportaciones y los beneficios recibidos, como criterio de equidad, de proporcionalidad, que excluye la solidaridad interclasista insertando un esquema de garantías individuales ante los riesgos como mecanismos de seguro privado.¹²⁵

Las variaciones de reforma conservadora, neoliberal, corporatista o de tercera vía que delimitan el proceso de reestructuración del Estado de Bienestar disminuyen o profundizan el impacto de los mecanismos de mercado insertados en los sistemas de bienestar, sin embargo, la tendencia de liberalización ampliada genera un movimiento extensivo en el Estado de Bienestar hacia la mercantilización de la producción de bienestar y la extensión de la oferta privada en áreas de rentabilidad, así como de un refuerzo del principio de aseguramiento como respuesta a la segmentación del mercado y la asistencialización del contenido de los derechos sociales a favor de los derechos del usuario, desplazando el principio de necesidad a favor del de capacidad de pago.¹²⁶

Como parte de la dinámica de ajuste y readecuación del Estado de Bienestar surgen nuevos mecanismos que van desde medidas de *racionalización* con la modificación de programas por nuevas ideas o situaciones, en un contexto de recortes y los ajustes para la *actualización* de los programas de bienestar con cierta renovación institucional ante demandas y normas cambiantes, que responden sobre todo a necesidades emergentes no reconocidas.¹²⁷

Así, de acuerdo con José Antonio Antón, profesor de sociología de la Universidad Autónoma de Madrid, la reestructuración del Estado de Bienestar se ha reforzado con cuatro tipos de medidas:

- ✚ Predominio de políticas económicas monetaristas centradas en la lucha contra la inflación y el déficit público, con la imposición de la disciplina del mercado frente a las demandas sociales.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 64.

¹²⁶ Gregorio Rodríguez Cabrero, *Estado, privatización y Bienestar*, citado en José Antonio Antón, *op. cit.*, p. 28.

¹²⁷ *Ibidem*, p.32.

- ✚ Políticas fiscales y redistributivas “hacia arriba” de la riqueza, en beneficio de las rentas del capital y a costa de las rentas salariales.
- ✚ Políticas laborales hacia la desregulación, flexibilidad y precariedad del empleo, paralelas a un mayor dominio empresarial y la introducción del trabajo como un deber ciudadano, reequilibrando el criterio de reciprocidad con la exigencia de mayores esfuerzos individuales.
- ✚ Políticas sociales adaptadas a las condiciones laborales antes descritas con la disminución de la intensidad protectora, mayor diferenciación y jerarquización en el Estado de Bienestar como reflejo de la fragmentación laboral.¹²⁸

Asimismo, las reformas hechas en la relación de los sistemas de protección social y el empleo han dado paso a un nuevo esquema de estratificación social en el que predomina la relación laboral como criterio para la atribución de derechos sociales.

2.3.1. La Reforma del Estado de Bienestar orientada al Trabajo o *Workfare State*¹²⁹

Cuando se analizan los cambios realizados en las estructuras de bienestar relacionadas con los mercados laborales se apuntan una serie de conceptos nuevos para caracterizar este proceso, dentro de los más influyentes se encuentra el de una transición de un Estado de Bienestar Keynesiano a un Estado de *Schumpeteriano* orientado al Trabajo.¹³⁰

En el artículo que lleva ese título, el sociólogo Bob Jessop plantea los puntos principales, que desde su perspectiva, delimitan esa dinámica y que se relacionan sobre todo con las nuevas funciones y objetivos del Estado de Bienestar durante la nueva fase de acumulación post fordista.

Si atendemos al concepto de *workfare*¹³¹, neologismo que hace alusión a un proceso de reforma dentro del Estado de Bienestar que plantea un

¹²⁸ *Ibidem*, p. 27.

¹²⁹ Conforme al Manual de la Traducción Española en el Parlamento Europeo, se recomienda que, a falta de que el concepto se asiente en el español, se haga una traducción neutra y descriptiva, acompañada del término en inglés entre paréntesis. Véase *Flashes terminológicos*, [en línea], Flash no. 26, Parlamento Europeo, 19 de febrero de 2004, Dirección URL: http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/celter/flash26.htm [consulta: 12 de febrero de 2015].

¹³⁰ Véase Bob Jessop, “Towards a Schumpeterian Workfare State. Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, *Studies in Political Economy*, núm. 40, Reino Unido, Lancaster University, primavera, 1993 y Jamie Peck, “The Rise of the Workfare State”, *Kurswechsel*, núm. 3, Alemania, 2003.

¹³¹ Derivado de la contracción de *welfare* + *work*.

reordenamiento sistemático centrado en la participación en el mercado de trabajo como mecanismo de protección social¹³² y la promoción de políticas de mercado laboral activo o de re inserción laboral, las reformas implantadas en este rubro no son del todo nuevas y atienden más bien a una tradición reciente en los Estados de Bienestar liberales, especialmente en EU y el Reino Unido, que no contribuye plenamente a explicar las características de un proceso general europeo.¹³³

Por lo tanto, lo que queremos destacar en el proceso de reestructuración del Estado de Bienestar, entendido parcialmente como una reforma orientada al trabajo, no es el componente de reinserción laboral o de políticas laborales activas, sino la profundización de la participación en el mercado de trabajo como mecanismo de protección social y criterio de elegibilidad para el acceso a una mayor cantidad de derechos sociales.

Siendo así, coincidimos con lo argumentado por Bob Jessop cuando identifica cambios en la forma *distintiva* que adquiere el Estado, durante su fase de reestructuración, en la intervención económica, la regulación y la intervención social.¹³⁴

En este sentido, el Estado de Bienestar Keynesiano se comprometió a asegurar el pleno empleo, no obstante, a lo largo del proceso de reforma del Estado de Bienestar orientado al trabajo, este objetivo se degrada en favor de la promoción de la competitividad estructural, en aras de mantener posiciones fuertes en la competencia por los mercados internacionales, con una disminución de la preocupación por la "productividad" y "planificación", pasando a un mayor énfasis en la necesidad de la "flexibilidad" y el "espíritu emprendedor".¹³⁵

2.3.2. La Nueva Política del Estado de Bienestar. De la expansión a los recortes de los programas sociales

Previamente hemos descrito al proceso de reestructuración del Estado de Bienestar como un movimiento generalizado en el que los mecanismos de

¹³² Gorka Moreno Márquez, "La Reformulación del Estado de Bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas", Zerbitzuan, núm. 43, España, Universidad del País Vasco, junio, 2008, p. 144.

¹³³ Las políticas de Mercado Laboral Activo son de vieja aplicación en los Estados de Bienestar Socialdemócratas, tradicionalmente comprometidos con el pleno empleo.

¹³⁴ Bob Jessop, *op. cit.*, p.8.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 19.

protección social han sido modificados disminuyendo su capacidad protectora y ajustándose a las desigualdades del mercado laboral para promover su *flexibilidad*.

En este sentido, la influyente obra del politólogo estadounidense Paul Pierson, *La Nueva Política del Estado de Bienestar*, constituye un acercamiento interesante hacia una nueva teoría que aborda la dinámica contemporánea del Estado de Bienestar.¹³⁶

En su artículo, Pierson explica que la *nueva dinámica* del Estado de Bienestar es fundamentalmente diferente de su dinámica anterior, que estuvo predominantemente marcada por la expansión de los beneficios sociales y una política de *reconocimiento del crédito* por parte de las fuerzas en el poder que ampliaron esos derechos; en su nueva fase, el Estado de Bienestar se ve obligado a maniobrar en un contexto de austeridad extendida, introduciendo una serie de *recortes* en los beneficios sociales que son ampliamente impopulares y que se caracterizan por una política de *evasión de la culpa* entre las fuerzas políticas que los llevan a cabo.¹³⁷

La nueva política del Estado de Bienestar consiste en un ejercicio de evasión de la culpa entre las fuerzas políticas que la ejecutan, debido a que implica emprender un camino de recortes que impactan directamente en los votantes mediante una serie de pérdidas tangibles y ganancias difusas para éstos; es por ello, que los políticos que lleven a cabo los recortes deberán esforzarse para transformar su cambio programático en una proposición electoralmente atractiva o por lo menos, minimizar los costos políticos de los recortes.¹³⁸

Ahora bien, desde la perspectiva de Pierson los recortes se deben analizar más allá de las restricciones en el gasto social, poniendo especial énfasis en la estructura de los programas afectados, la intencionalidad política de los recortes, especialmente si se busca debilitar a los sectores tradicionales de apoyo del Estado de Bienestar, la temporalidad de los recortes y su impacto en el corto o largo plazo.

¹³⁶ Véase Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1994 y Paul Pierson, "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, núm. 2, vol. 48, EU, Princeton University Press, enero, 1996.

¹³⁷ Paul Pierson, *op. cit.*, pp. 143-145.

¹³⁸ *Ibidem*, p.145.

Siendo entendidos de tal manera

los recortes incluyen cambios políticos que pueden, ya sea recortar el gasto público social o reestructurar los programas del Estado de Bienestar, para conformarlos hacia una dirección residual de Estado de Bienestar o alterar el ambiente político de forma tal que se faciliten este tipo de resultados o cambios en el futuro.¹³⁹

Dado que los recortes al Estado de Bienestar son una *empresa difícil*, las fuerzas políticas encargadas de realizarlos tratarán de *disminuir la visibilidad de las reformas*, ya sea a través de que los *efectos* de las modificaciones sean más difíciles de detectar o dificultando a los electores rastrear una responsabilidad política específica hacia los grupos de poder.

Paul Pierson plantea tres hipótesis sobre las precondiciones generales sobre las que se dan los recortes en la nueva dinámica del Estado de Bienestar:

- ✚ Los recortes pueden ser facilitados cuando los gobiernos consideran que están en una posición suficientemente fuerte como para absorber las consecuencias impopulares de los recortes al bienestar.
- ✚ En tiempos de crisis presupuestal se abren mayores oportunidades para las reformas, ya que los defensores de las reformas las utilizarán como un esfuerzo para preservar el Estado de Bienestar, en vez de destruirlo.
- ✚ El éxito de las reformas varía en las posibilidades de disminuir su visibilidad, existiendo programas más vulnerables a los recortes que otros, debido a que por su naturaleza, son en los que los gobiernos pueden oscurecer el impacto de los recortes y disminuir su propia responsabilidad; un ejemplo de este tipo de recortes son las modificaciones en los cálculos o indexación de las pensiones.¹⁴⁰

Es necesario señalar que uno de los puntos más controversiales de la teoría de Pierson, es el de la emergencia de *grupos de interés* dentro del Estado de Bienestar, que no son *clasistas* y su aplicabilidad para modelos institucionales de bienestar que salen de la lógica de los Estados de Bienestar liberales que es sobre la base en la que éste construyó su análisis.

¹³⁹ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1994, p. 17.

¹⁴⁰ Paul Pierson, *op. cit.*, 1996, p. 176.

Algunos teóricos escandinavos, han señalado que los grupos de apoyo *clasistas* del Estado de Bienestar siguen siendo importantes, sobre todo en los modelos de bienestar con una tradición de fortaleza del movimiento obrero y corporativista, como en el caso de Suecia, donde, dada la estructura de financiamiento de los programas recortados, es relevante identificar *beneficios tangibles* para los sectores que apoyan las reformas como los empresarios.

De igual forma, se ha subrayado que grupos de apoyo tradicionales del Estado de Bienestar también son capaces de respaldar las reformas a éste, cuando la expansión del Estado de Bienestar perjudique el crecimiento económico y se ponga en duda la capacidad del Estado para cumplir con sus compromisos de bienestar futuros, es así que, incluso los gobiernos que llevan a cabo los recortes suelen negociar con los sindicatos su apoyo en las reformas, a cambio de una mayor influencia de éstos en el contenido de las mismas.¹⁴¹

2.3.3. El cambio en los partidos políticos europeos. El giro socialdemócrata hacia la derecha

Tradicionalmente los partidos socialdemócratas habían sido identificados como los principales creadores del Estado de Bienestar, por lo menos en Escandinavia, debido a que en la mayoría de estos países los socialdemócratas fueron los máximos defensores de la expansión de los derechos sociales en la red de bienestar.

Como se analizó previamente, la década de 1970 y buena parte de la década de 1980 constituyeron un periodo difícil para los Estados de Bienestar por el ascenso del neoliberalismo y el conservadurismo político en los centros de poder, que cuestionó profundamente las bases ideológicas sobre las que se cimentó el consenso de bienestar de la posguerra.

De acuerdo con Kurt Richard Luther y Ferdinand Müller-Rommel, los partidos políticos en Europa se enfrentan a una serie de cambios en el nivel macro que constituye un reto para su conducta tradicional, entre éstos destacan:

¹⁴¹ Karen M. Anderson, “The Welfare State in the Global Economy. The politics of social insurance retrenchment in Sweden 1990-1998”, tesis para obtener el grado de doctor en filosofía de la Universidad de Washington, Seattle, Universidad de Washington, 1998, pp. 1067, 1070, 1073.

- ✚ Una alteración profunda de los valores políticos y de la conducta de los ciudadanos que incluyen el desvanecimiento de orientaciones religiosas, el debilitamiento de las bases sociales de los conflictos “izquierda-derecha”, la emergencia de nuevos movimientos sociales como el ambientalista, el feminista, etc.
- ✚ Se ha desarrollado un nuevo estilo de acción política en el que los ciudadanos se han movido de formas tradicionales de participación política a nuevos estilos que no han evitado el crecimiento de un reciente sentimiento de protesta y partidos políticos populistas de derecha.
- ✚ Modificaciones significativas con respecto a los asuntos de la agenda política que configuran el discurso, con un declive continuo en la intensidad de las divisiones ideológicas en temas tradicionales como los conflictos entre el trabajo y el capital, la propiedad pública y un cambio de paradigma en la política económica sobre la provisión del Estado, favoreciendo la provisión privada.¹⁴²

Estas alteraciones han impactado directamente en la capacidad de las plataformas partidistas para retener a su electorado tradicional, ya que los cambios en la estructura social, incluyendo la secularización, la expansión educativa y la mayor movilidad social y geográfica, han resultado en una disminución de la identificación partidista y la participación electoral. Por otro lado, nuevas tensiones ideológicas relacionadas con el *postmaterialismo*, el populismo de derecha y el *etnoregionalismo*, se han vuelto más importantes dentro del electorado europeo.¹⁴³

En tanto, el declive de los trabajadores industriales o de cuello azul, y el crecimiento de los trabajadores profesionales o semiprofesionales de cuello blanco, ha fragmentado a la clase trabajadora incidiendo en la disminución de la identificación partidista de clase y un nuevo delineamiento del electorado perteneciente a la clase trabajadora; en este contexto, los partidos socialdemócratas buscarán modificar sus estrategias para atraer al votante medio que suele tener un acercamiento menos ideológico con la política.

¹⁴² Kurt Richard Luther y Ferdinand Müller-Rommel (eds.), *Political Parties in the New Europe*, NY, Oxford University Press, 2002, pp. 8-9.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 10, 13.

Ante este panorama, los partidos socialdemócratas han modificado su esquema programático optando por una perspectiva más cercana al centro del espectro ideológico, que en el Reino Unido y EU fue denominada como la *tercera vía*¹⁴⁴, pero que para el resto de los países de Europa Occidental consideramos inapropiada.

2.3.3.1. El reajuste programático socialdemócrata. ¿Tercera vía o nueva socialdemocracia?

Tanto la *tercera vía* como la noción de la nueva socialdemocracia responden a un mismo proceso: el reajuste ideológico y programático de los partidos socialdemócratas o laboristas ante el ascenso y triunfo relativo de la ideología neoliberal y de los partidos conservadores en Europa Occidental.

De acuerdo con Anthony Giddens, uno de los principales ideólogos y exponentes de la *tercera vía*, ésta surgió como una respuesta táctica a los fracasos electorales del partido demócrata en EU entre 1980 y 1984 y no como una filosofía política coherente. Este esfuerzo, que fue descrito como *nuevo progresismo* en EU, afirmaba que se requería un nuevo comienzo en política para encarar un mundo envuelto en cambios fundamentales.¹⁴⁵

El contexto y las estructuras políticas en las que se desarrolla el concepto carecen de aplicabilidad práctica para otras conformaciones sociales donde los partidos socialdemócratas han tenido un mayor peso histórico, debido a que por un lado, buena parte de las propuestas de la *tercera vía*, sobre todo las relacionadas con las políticas de mercado laboral activo, han sido desarrolladas en otros países y no contienen ya un elemento novedoso como el descrito por Giddens; por otro lado, los supuestos de los que parte la *tercera vía* no son compartidos plenamente por todos los partidos socialdemócratas, especialmente en Escandinavia, que comparativamente, se mantiene un tanto más cercana a los valores de la socialdemocracia clásica.

Por su parte, la noción de *nueva socialdemocracia* es un término acuñado por algunos teóricos, que describe un proceso *general* de los partidos de centro izquierda en Europa, que se caracteriza por la aceptación de la

¹⁴⁴ Véase Anthony Giddens, *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, México, Editorial Taurus, 2000 y Anthony Giddens, *La tercera vía y sus críticos*, Madrid, Editorial Taurus, 2001.

¹⁴⁵ Anthony Giddens, *op. cit.*, pp. 12, 19.

economía neoliberal y el abandono de su rol reformista hacia un modelo más amigable con el mercado, más individualista y menos estatista.¹⁴⁶

Un nuevo modelo de socialdemocracia, estaría emergiendo así, con objetivos y medios de acción alterados, en el que los partidos socialdemócratas son menos ambiciosos sobre el potencial de la política pública como eje de cambio social, sin abandonar dos de sus valores clásicos: la igualdad y la acción colectiva, sin embargo, a pesar de que el ideal de la igualdad ha sido mantenido en la nueva socialdemocracia, éste ha sido reinterpretado, a partir de un mayor énfasis en la *igualdad de oportunidades* en detrimento de la *igualdad material*, como se demuestra a través de la constante repetición del valor de la educación y el Estado como *inversor social*.

Desde este nuevo acercamiento socialdemócrata, la forma de llegar hacia la justicia no ocurrirá a través de la redistribución directa sino proveyendo a los individuos las oportunidades que requieran, a través de la educación o la capacitación.¹⁴⁷

De igual manera, en la Declaración Blair- Schröder de 1998 sobre “Europa: La *tercera vía*, el nuevo centro”¹⁴⁸, se puede apreciar esta tendencia de los partidos de centro izquierda en la reinterpretación de la igualdad, el colectivismo y la gestión de la política económica; en dicha declaración, ambos líderes partidistas exponen la nueva dirección, que desde su opinión, debía tomar la socialdemocracia europea.

Conforme a Blair y Schröder, la socialdemocracia clásica había fallado en por lo menos tres cuestiones: al confundir la justicia social con la igualdad de resultados y mayores niveles de gasto público y fiscal; al considerar que la intervención del Estado podría evitar o reparar las fallas del mercado y al elevar los derechos sobre las responsabilidades, perdiendo la idea de las obligaciones mutuas; partiendo de esta autocrítica, la nueva dirección de los partidos de centro izquierda debía girar en torno a tres nociones:

¹⁴⁶ Stuart Thomson, *The Social Democratic Dilemma. Ideology, Governance and Globalization*, Londres, Mac Millan Press, 2000, p. 11.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 159.

¹⁴⁸ Tony Blair y Gerhard Schröder, “Europe: The Third Way/Die Neue Mitte”, Londres, Partido Laborista y Partido Socialdemócrata de Alemania, 1999, p. 3.

- ✚ Una política macroeconómica dirigida a finanzas públicas sanas, sin gastos deficitarios o el aumento de la deuda pública, teniendo en cuenta las reducciones de impuestos para mejorar el desarrollo económico.
- ✚ Los programas estatales de bienestar deberían apuntar a la transformación de la red de seguridad existente para el desarrollo individual y la toma de responsabilidades personales, en lugar de promover dependientes del Estado.
- ✚ La promoción de políticas de mercado laboral activo para aumentar la inserción laboral y la empleabilidad, fomentando la movilidad del mercado de trabajo y la *flexibilidad* de la fuerza de trabajo.¹⁴⁹

Esta serie de cambios ha llevado a un giro de la socialdemocracia como fuerza política, que si bien, varía dependiendo de la conformación social de que se trate, proyecta una reconversión genérica, más o menos seguida por los partidos de centro-izquierda; al respecto, algunos estudios demuestran que las modificaciones hacia el centro del espectro ideológico se pueden dar a partir de un *efecto de contagio* entre partidos, donde los partidos *aprenden* de las cuestiones en las que los otros partidos han tenido éxito; este *efecto de contagio* predominó durante las décadas de 1950 y 1960 con partidos de derecha moviéndose más hacia la izquierda del espectro ideológico, mientras que en las décadas de 1980 y 1990 el proceso inverso se experimentó, con partidos de izquierda moviéndose más hacia la derecha del espectro ideológico.¹⁵⁰

En la siguiente figura se han esquematizado los principales ajustes que han emprendido los partidos socialdemócratas dentro su esfuerzo por adecuarse a la globalización y las sociedades post industriales.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 4-5.

¹⁵⁰ Andrea Volkens y Hans-Dieter Klingemann, “Parties, ideologies and issues. Stability and Change in Fifteen European Party Systems 1945-1998”, en Kurt Richard Luther y Ferdinand Müller-Rommel, *op. cit.*, p. 151.

Cuadro 8. Diferencias entre la socialdemocracia clásica y la nueva socialdemocracia

Socialdemocracia clásica	Nueva socialdemocracia
igualdad	justicia
derechos colectivos	derechos individuales
expansión del Estado para <i>contrarrestar</i> los defectos del capitalismo	ayuda al mercado, la política no debe <i>obstaculizar</i> al mercado
redistribución	iniciativa individual para lograr el crecimiento
el Estado como proveedor	el Estado como facilitador
ética de cooperación	comunidad

Fuente: Stuart Thomson, *The Social Democratic Dilemma. Ideology, Governance and Globalization*, Londres, Mac Millan Press, 2000, p. 159.

Ahora bien, los movimientos hacia la *izquierda* o *derecha* del espectro ideológico de los partidos políticos se han medido a través de una serie de estudios cuantitativos recientes que han desarrollado una diversidad de variables, de entre las que destacan la Escala Ideológica de izquierda-derecha, elaborada con insumos de la base de datos del *Grupo de Investigación Manifiesto*¹⁵¹ que sistematiza los programas de elección de más de 50 países; dichas investigaciones estiman las *posiciones políticas* de los partidos, a través de *categorías* de estudio que representan las posiciones políticas e ideológicas tradicionales de izquierda o de derecha.¹⁵²

En el cuadro 9 se presenta la variación del promedio de los partidos socialdemócratas en la escala ideológica izquierda-derecha y cuatro variables que buscan medir el cambio programático de estos partidos hacia una tendencia favorable o no al Estado de Bienestar, ideas características de la *tercera vía*, especialmente el papel del Estado como inversor social y el apego a nociones favorables o no hacia la clase trabajadora, base del electorado socialdemócrata.

¹⁵¹ Véase Manifiesto Project Database, *Measuring Policy Preferences*, [en línea], Berlin, *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, Dirección URL: <https://manifestoproject.wzb.eu/>, [consulta: 19 de enero de 2015]

¹⁵² Dentro de las investigaciones más influyentes están: Ian Budge, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara y Eric Tanenbaum, *Mapping Policy Preferences: Parties, Governments, Electors 1945–1998*, Oxford, Oxford University Press, 2001; Paul Pennings y Hans Keman en “Towards a New Methodology of Estimating Party Policy Positions”, *Quality & Quantity*, vol. 36, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, febrero, 2002 y Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge and Michael McDonald, *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors and Governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD 1990–2003*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

Cuadro 9. Variación del promedio en la Escala Ideológica izquierda-derecha, Estado de Bienestar, Tercera Vía y Clase trabajadora, en los partidos socialdemócratas 1975-2004¹⁵³

Variables	1975-1990	1991-2004
Escala ideológica izquierda-derecha	-17.4	-11.3
Estado de Bienestar (%)	12.8	11.4
Tercera Vía (%)	10.1	12
Clase trabajadora (%)	13.4	15.9

Fuente: Hans Keman, "Third Ways and Social Democracy. The Right Way to Go?", *British Journal of Political Science*, vol. 41, Reino Unido, Cambridge University Press, Julio, 2011, p. 675.

Como se puede observar, los partidos socialdemócratas se han alejado de la izquierda del espectro ideológico, acercándose 6.1 puntos hacia la derecha del mismo, sin dejar de pertenecer a la familia de partidos de izquierda; aunado a ello, los partidos socialdemócratas han disminuido moderadamente su propensión hacia una expansión del Estado de Bienestar en -1.4%, mientras que se han acercado a las ideas planteadas por la *tercera vía*, sobre todo las relacionadas con la inversión social en educación y capacitación (+1.9%) y han aumentado su cercanía programática con las clases trabajadoras (+2.5).

La medición cuantitativa de las variables parece apoyar la hipótesis de un acercamiento de los partidos socialdemócratas hacia la derecha del espectro político, que en términos globales los aproxima más hacia el centro del espectro político, sin embargo, como se verá a continuación esta tendencia depende del grupo de países que se analice.

¹⁵³Un movimiento hacia la *izquierda* del espectro ideológico se muestra con un valor negativo, mientras que un movimiento hacia la *derecha* del espectro ideológico se muestra con un valor positivo. Conforme al autor, los porcentajes promedio para medir las variables Estado de Bienestar, *Tercera Vía* y Clase Trabajadora, se estimaron a partir del número de menciones favorables en los programas de elección de los partidos socialdemócratas con respecto a la expansión del Estado de Bienestar, los trabajadores o un Estado más cercano a la *inversión social*.

Cuadro 10. Cambios en las posiciones socialdemócratas antes y después de 1990 por país ¹⁵⁴

País	Izquierda-Derecha	Estado de Bienestar	Tercera Vía	Clase trabajadora
Australia	-23.70	-0.60	5.40	-2.10
Reino Unido	-20.80	-6.30	5.10	-1.70
Suiza	6.10	-3.00	1.20	1.60
Austria	-5.30	-3.40	-3.80	3.30
Francia	0.80	4.20	2.80	0.40
Alemania	-14.50	-2.70	0.80	0.50
Grecia	-6.90	-2.00	3.70	-3.10
Holanda	-19.90	-5.90	5.70	0.90
Portugal	4.10	1.40	1.80	-0.20
España	9.30	-0.90	1.50	-2.10
Dinamarca	4.30	-1.70	0.10	6.70
Finlandia	-9.20	-10.20	1.10	-1.50
Noruega	-3.10	1.20	2.20	-9.20
Suecia	-17	-9.10	-0.50	7.50
Partidos Socialdemócratas	-6.10	-1.40	1.90	2.50

Fuente: Hans Keman, "Third Ways and Social Democracy. The Right Way to Go?", *British Journal of Political Science*, vol. 41, Reino Unido, Cambridge University Press, Julio, 2011, p. 676.

En el grupo de países correspondientes al modelo de bienestar liberal, los partidos de centro izquierda, presentan un desplazamiento mayor hacia la derecha de la escala ideológica con rangos que van de -23.7 a 20.8 para Australia y Reino Unido respectivamente, un aumento comparativo en la introducción de idea de la *tercera vía* y un menor apego a la clase trabajadora; los países que conforman el modelo institucional conservador presentan tendencias más variadas que van desde un acercamiento hacia la derecha del espectro ideológico, Alemania, Austria, Grecia y Holanda, hasta un acercamiento hacia la izquierda, España, Francia y Portugal, una introducción moderada de ideas de la *tercera vía* con la excepción de Holanda y un apego relativo a la clase trabajadora, con la excepción de Grecia, Portugal y España; el bloque agrupado por el modelo de bienestar socialdemócrata experimenta un acercamiento general hacia la derecha del espectro ideológico, con la excepción de Dinamarca, una introducción marginal de las ideas de la *tercera vía*, con la excepción de Suecia y tendencias divididas en el apego de la clase trabajadora.

¹⁵⁴ Un movimiento hacia la *derecha* del espectro ideológico se muestra con un valor negativo que significa un menor énfasis en el Estado de Bienestar, las clases trabajadoras o la *Tercera Vía*.

Es relevante señalar que sólo los partidos socialdemócratas de Francia, Portugal y Noruega expresaron una tendencia favorable hacia la expansión del Estado de Bienestar.

La reestructuración del Estado de Bienestar forma parte de un fenómeno común en los países del capitalismo avanzado ante el fortalecimiento de la ideología neoliberal y la consolidación de las estructuras de poder del capital transnacional, de tal forma que la reestructuración de los edificios institucionales de bienestar adquiere un carácter *liberalizado* que disminuye el potencial protector de la política social y redefine la generosidad de los mecanismos de bienestar social.

Por otro lado, los partidos socialistas, agentes clave en la construcción del Estado de Bienestar, también han sufrido un proceso de ajuste de cara al nuevo ordenamiento internacional con la caída de la URSS y el desvanecimiento de la pugna ideológica entre el capitalismo y el socialismo. Aunado a ello, la evolución de las sociedades post industriales y la generalización relativa del bienestar, ha disminuido el potencial discursivo e ideológico de la socialdemocracia para la consecución de una sociedad más igualitaria y el carácter revolucionario de la acumulación reformista.

Como se verá más adelante, serán los partidos socialdemócratas los encargados de ejecutar una serie de recortes que incluso habrían de suponer una mayor contracción de los mecanismos de bienestar con respecto a los recortes emprendidos por sus homólogos conservadores.

Así, pues, en el siguiente capítulo se abordarán las particularidades del proceso de reestructuración del Estado de Bienestar en Suecia; para ello, se ha sugerido la utilidad de un análisis comparativo de los periodos que comprenden a las dos mayores reformas en los mecanismos de seguridad social: durante la década de 1990 y a lo largo de la gestión del primer ministro conservador Fredrik Reinfeldt.

3. Las reformas al Estado de Bienestar en Suecia a través del análisis de las modificaciones a los programas de transferencias del ingreso: seguro de desempleo, seguro de enfermedad y pensiones

A lo largo del capítulo uno del presente trabajo se desarrolló un esfuerzo en torno al planteamiento de algunas aristas imprescindibles para el análisis conceptual y teórico del Estado de Bienestar, buscando partir de un acercamiento complejo e integral hacia una posible introducción al Estado de Bienestar.

Ahora bien, dada la complejidad y extensión del Estado de Bienestar como objeto de estudio teórico y práctico, en esta investigación se analizarán únicamente las reformas dentro de uno de los componentes del entramado práctico del Estado de Bienestar: el de los programas de seguridad social con esquemas de transferencias del ingreso y, específicamente de tres programas que por su importancia y la gama de riesgos sociales que cubren, han sido considerados como los más representativos para el análisis del Estado de Bienestar: los seguros de desempleo, enfermedad y las pensiones.¹⁵⁵

Estos tres programas de bienestar, a diferencia de otros como los permisos parentales remunerados o los apoyos para las viviendas, se relacionan de forma mucho más directa con los derechos laborales y permiten captar con mayor claridad el papel de los programas de bienestar social en la configuración de las relaciones trabajo-capital.

En este sentido, los riesgos sociales aparejados con estos tres programas, desempleo, enfermedad y vejez, constituyen uno de los focos tradicionales dentro de la cobertura de los riesgos sociales en la gran mayoría de los Estados de Bienestar y de la política social, de forma tal que el análisis de las principales características e intencionalidad política de sus

¹⁵⁵Buena parte de los estudiosos sobre el Estado de Bienestar han profundizado en el análisis de los seguros de desempleo, enfermedad y las pensiones, como en el trabajo seminal de Gösta Esping Andersen *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, sobre las tipologías del Estado de Bienestar o los análisis internacionales de la OCDE, el Departamento de Análisis de la Política Social de la Universidad de Estocolmo, etc, sin embargo, también existe una amplia variedad de trabajos relacionados con el componente de servicios orientados al Bienestar como la educación, salud, cuidado a la tercera edad, dentro de los acercamientos sobre las reformas al Estado de Bienestar. Este componente ha sido explícitamente excluido del presente estudio.

transformaciones permite entender con mayor profundidad las particularidades y tendencias genéricas de las reformas al Estado de Bienestar en su conjunto.

Es necesario señalar, que las primeras reformas dentro de estos tres programas de bienestar en Suecia se dieron en un contexto de crisis financiera y bancaria interna que impactó profundamente en el consenso sobre la socialización universalista o colectiva de los riesgos sociales y que planteó un cuestionamiento integral sobre la viabilidad financiera de los sistemas de protección social y su generosidad.

3.1. La crisis económica y financiera de 1990-1995 y las primeras reformas en el Estado de Bienestar en Suecia

El Estado de Bienestar en Suecia ha gozado de un amplio margen de apoyo popular, los gobiernos socialdemócratas e incluso el primer gobierno burgués en llegar al poder después de la Segunda Guerra Mundial en 1976, habían hecho de la idea de un Estado de Bienestar universalista y generoso una plataforma electoral exitosa.

Contrariamente a los recortes en los programas de bienestar implementados en la mayoría de los países de Europa Occidental y EU durante la década de 1980, el Estado de Bienestar en Suecia había permanecido intacto e incluso se habían introducido algunas expansiones en los derechos sociales durante el segundo gobierno de Olof Palme (1982-1986).

La crisis económica y bancaria de 1990 marcó el inicio de la reforma en el Estado de Bienestar en Suecia, evidenciando la capacidad explicativa de los argumentos relacionados con las dificultades económica y/o de austeridad financiera en la introducción de recortes en Estados de Bienestar profundamente consolidados. Estos acontecimientos sentaron las bases para un acuerdo generalizado sobre la necesidad de reestructurar al Estado de Bienestar para disminuir el déficit público y sanear las finanzas, ya que por ejemplo, tan sólo durante 1991-1995 la deuda del sector público en Suecia creció de 44.3% a 80.1% del PIB¹⁵⁶, convirtiéndose en una fuerte carga para el funcionamiento del Estado.

¹⁵⁶ Duane Swank, "Political Institutions and Welfare State Restructuring. The impact of institutions on social policy change in developed democracies", en Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Reino Unido, Oxford University Press, 2001, p. 227.

La crisis se desencadenó por múltiples factores, sin embargo, se han destacado dos de mayor importancia: por un lado, el del sobrecalentamiento de la economía sueca desde finales de la década de 1980, que se manifestó en un aumento sostenido de la inflación y el desempleo; por otro lado, el de la liberalización de los mercados financieros a mediados de 1980, que catalizó el déficit presupuestario del gobierno central, cuando los bancos y compañías de seguros, antes fuertemente regulados, empezaron a competir en el mercado de créditos, lo que generó una expansión crediticia que alimentó la tendencia inflacionaria.¹⁵⁷

Considerando que el objeto de esta investigación es analizar el proceso de reestructuración y reforma del Estado de Bienestar en Suecia, no se profundizará en los detalles de la crisis económica y financiera de 1990-1994, sino en la forma en que un contexto de crisis económica afecta al Estado de Bienestar y a la política social en su conjunto, para ello, basta con brindar un panorama muy general sobre la situación económica en Suecia durante esa etapa.

Para efectos analíticos, la crisis se ha dividido en dos partes: la primera parte (1990-1991), donde comenzó la espiral inflacionaria, creció el desempleo, aumentaron las tendencias negativas en las finanzas de los bancos y la deuda pública y la segunda parte (1992-1994) que se caracterizó por la inestabilidad de la moneda sueca y el abandono de un patrón fijo de cambio.

Durante la primera crisis de 1990-1991, el gobierno socialdemócrata de Ingvar Carlsson introdujo las primeras medidas para combatir la inflación, a través del congelamiento de los aumentos salariales y la prohibición temporal de las huelgas, sin embargo, ante la polémica causada por estas decisiones, los socialdemócratas pactaron con el partido liberal para implementar un paquete anti crisis que propuso recortes generales en los seguros de protección social y las transferencias al ingreso derivadas de éstos, cancelando la expansión de los permisos parentales y planteando un financiamiento privado de dos semanas en el seguro de enfermedad.¹⁵⁸

¹⁵⁷ James K. Jackson, *The U.S. Financial Crisis: Lessons from Sweden*, [en línea], EU, Congressional Research Service Report for Congress, 29 de septiembre de 2008, Dirección URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/110770.pdf>, [consulta: 14 de marzo de 2013].

¹⁵⁸ Karen M. Anderson, *op. cit.*, pp. 150-151.

El aumento en las tasas de interés y la salida de capitales forzaron al gobierno a proponer una serie de recortes más enérgicos en las transferencias de bienestar, enfatizando en una política fiscal restrictiva.

La desregulación de los mercados financieros había aumentado los gastos del consumo e incrementado abruptamente los precios reales en la economía, por lo que los valores de las propiedades colapsaron, causando la insolvencia bancaria en 1991.¹⁵⁹ En ese año, dos de los mayores bancos de Suecia enfrentaron problemas de insolvencia por lo que el gobierno inyectó capital a uno de los bancos y emitió garantías de préstamos al otro para que pudieran hacer frente a sus obligaciones financieras; para 1992, otro banco quebró por lo que el gobierno tomó la propiedad de éste y gestionó la cuestión bancaria como una crisis general.¹⁶⁰ El rescate bancario durante ese periodo, se calcula que costó aproximadamente el 5% del PIB de Suecia.¹⁶¹

A lo largo de la segunda parte de la crisis, la continua presión en la moneda y el aumento de las tasas de interés fueron dando paso a una nueva recesión. En un primer momento, la política monetaria se dirigió a mantener el tipo de cambio fijo, buscando establecer una política general de baja inflación, no obstante, a pesar de los esfuerzos políticos y económicos, en noviembre de 1992, el tipo de cambio fijo tuvo que ser abandonado, siendo sustituido por un tipo de cambio flexible y un objetivo de inflación máximo. Esto dio lugar a una depreciación considerable de la moneda sueca.¹⁶²

Este periodo de la economía sueca (1991-1994) cerró con cifras negativas en el desempeño económico, con un déficit público que pasó del 0 al 13% del PIB, con un aumento en el desempleo del 10%, con 13% de la población económicamente activa desempleada¹⁶³, con una caída en las tasas de crecimiento del PIB per cápita que en 1991 y 1992 fueron de -1.7% y -2.1%

¹⁵⁹ Evelyne Huber y John D. Stephens, “Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment”, en Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Reino Unido, Oxford University Press, 2001, pp. 131-132.

¹⁶⁰ James K. Jackson, *op. cit.*

¹⁶¹ Evelyne Huber y John D. Stephens, *op. cit.*, p. 132.

¹⁶² Urban Bäckström, “What Lessons Can Be Learned from Recent Financial Crises? The Swedish Experience”, exposición del gobernador del Banco Central Sueco en el Simposio de la Reserva Federal de Estados Unidos, *Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, [en línea], Estocolmo, Banco Central de Suecia, 29 agosto de 1997, Dirección URL: <http://www.riksbank.se/pagefolders/1722/970829e.pdf>, [consulta: 9 de febrero de 2015].

¹⁶³ Karen M. Anderson, *op. cit.*, p. 166.

respectivamente¹⁶⁴, así como pérdidas crediticias de un importe equivalente al 12% del PIB anual conforme a estimaciones oficiales del Banco Central de Suecia.¹⁶⁵

Las primeras reformas en el Estado de Bienestar en Suecia, estuvieron enmarcadas por la necesidad de reducir los costos de los programas y servicios de bienestar para el Estado y garantizar la viabilidad de las finanzas públicas en el corto y largo plazo. El partido socialdemócrata se encontró en una posición relativamente favorable durante este periodo, ya que la mayor parte de la crisis y sus consecuencias más visibles, se expresaron a lo largo del gobierno de Carl Bildt, donde los socialdemócratas fueron capaces de implementar una estrategia simbólica de “oposición” ante los mayores recortes en las transferencias, sin embargo, a su regreso al poder (1994-1998) el partido no sólo no revirtió las reformas hechas por el gobierno conservador de Bildt, sino que las amplió y, en algunos casos, las profundizó.

3.1.1. Las reformas en las transferencias sociales

Es necesario destacar que la primera parte de la reforma al Estado de Bienestar en Suecia durante el gobierno de la coalición de partidos burgueses, liderada por el primer ministro Carl Bildt (1991-1994), se desarrolló en un gobierno de minoría parlamentaria, de forma tal que, de acuerdo con la organización del sistema político sueco, el gobierno en el poder necesitaría de una mayoría parlamentaria para aprobar y en su caso, introducir las reformas que considerara necesarias, fortaleciendo con ello la capacidad del partido socialdemócrata para establecer acuerdos con la coalición partidista en turno sobre las reformas a implantar.

Esta particularidad del gobierno de Carl Bildt limitó ampliamente su capacidad para emprender una reforma profunda en el Estado de Bienestar socialdemócrata en Suecia, ya que sus posibles aliados en el parlamento se restringían a los socialdemócratas o a los nuevos demócratas (de extrema derecha), por lo que como se verá, todas las reformas, a excepción de las del seguro de desempleo, fueron aprobadas con el apoyo de los socialdemócratas.

El análisis de las reformas a los tres programas de transferencias al ingreso mencionados ha permitido generar una división de las reformas con

¹⁶⁴ Duane Swank, *op. cit.*, p. 227.

¹⁶⁵ Urban Bäckström, *op. cit.*

base en la profundidad y alcance de los cambios introducidos y su impacto en la gestión de los riesgos sociales.

Del estudio del primer periodo de las reformas a los programas de transferencias del ingreso (1990-1998) se desprende la siguiente división:

a) Una reforma profunda y de amplio alcance en el sistema de pensiones que introdujo un nuevo modelo; b) una reforma incremental menor en el seguro de enfermedad que endureció los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios; c) una reforma incremental menor en el seguro de desempleo que planteó inicialmente el debilitamiento de la administración sindical de los fondos del seguro pero que fue revertida por los socialdemócratas en 1994.

En el caso de las reformas al sistema de pensiones, consideradas como las modificaciones más profundas de este periodo, éstas se caracterizaron por una inusual coincidencia de intereses y cooperación entre las fuerzas políticas del país, vía el denominado grupo de trabajo de las pensiones, de tal suerte que aunque los primeros pasos hacia la modificación del sistema se dieron a lo largo de la gestión de Carl Bildt, tanto el paquete de reformas definitivo como la entrada en vigor del nuevo sistema en 1999 se dieron bajo la dirigencia del gobierno socialdemócrata de Göran Persson.

Por su parte, las reformas en el seguro de enfermedad y en el seguro de desempleo han sido consideradas como reformas incrementales menores debido a que, si bien, restringieron los criterios de elegibilidad de los programas y disminuyeron las tasas de transferencias del ingreso para los beneficiarios, en ninguno de los casos impactaron sustancialmente en el potencial desmercantilizante de los seguros, ni en la gama de incentivos para formar parte de dichos esquemas de seguridad social, especialmente si se les compara con los seguros de enfermedad y desempleo a nivel internacional.¹⁶⁶

Por lo tanto, del análisis desprendido del primer periodo de reformas al Estado de Bienestar (1990-1998), en lo que a los seguros de desempleo, enfermedad y las pensiones respecta, se observó lo siguiente: un potencial disminuido para la coalición de partidos burgueses en el diseño y alcance de las reformas a dichos programas; una serie de modificaciones modeladas y

¹⁶⁶Como se verá más adelante, tanto el seguro de enfermedad como el seguro de desempleo en Suecia seguían siendo hasta 2006 de los más generosos a nivel internacional. En este sentido, la generosidad del seguro de enfermedad ha sido sobresaliente, ya que hasta la reforma introducida por el gobierno de Fredrik Reinfeldt, éste era uno de los seguros más generosos de todos los países de la OCDE.

delimitadas en su mayoría por los socialdemócratas y por tanto, un primer periodo de reformas (1990-1998) que no modificó el carácter socialdemócrata del Estado de Bienestar en Suecia, por lo menos hasta finales de la década de 1990.¹⁶⁷

3.1.1.1. Reformas profundas. La disminución de la capacidad protectora del nuevo sistema de pensiones

Los sistemas de pensiones están diseñados para cubrir los riesgos sociales asociados a la vejez y la disminución de la capacidad laboral que conlleva ésta, a través de la provisión de una cantidad determinada de transferencias o reposición del ingreso laboral previo; de igual forma, las pensiones también están constituidas, por lo menos desde su concepción original, por un componente redistributivo y de combate a la pobreza enfocado a la población o grupo social en riesgo, en este caso las personas retiradas.

Los sistemas de pensiones pueden ser contributivos o no contributivos en función de la serie de obligaciones de financiamiento que cada asegurado debe cumplir. Los sistemas de pensiones no contributivos conforman el componente redistributivo del sistema y buscan cumplir con el objetivo de combate a la pobreza, mientras que los sistemas contributivos suelen estar diseñados para asegurar un ingreso que permita un nivel adecuado de vida.

La idea redistributiva y de combate a la pobreza durante la vejez en los sistemas de pensiones se ha reflejado en una serie de transferencias no contributivas, es decir, sin ninguna vinculación con ingresos aportados, número de años trabajados, etc, expresado en la noción de pensiones mínimas garantizadas para las personas retiradas, financiadas públicamente y con un monto fijo generalizado.

Por su parte, los sistemas de pensiones contributivos se clasifican en función de su financiamiento y del tipo de beneficios que proveen; dentro de este tipo de pensiones se encuentran dos modelos de gestión y financiamiento que varían en función del papel relativo del poder público y el sector privado: por un lado, un sistema de reparto, predominantemente público, que supone un

¹⁶⁷ La reforma al sistema de pensiones en Suecia ha sido considerada como una modificación global de amplio alcance, susceptible de generar un acercamiento del Estado de Bienestar socialdemócrata hacia otra tipología de bienestar, por lo menos en lo que a los programas de transferencias del ingreso respecta, sin embargo, dado que la reforma entró en vigor plenamente hasta 1999, su impacto en el carácter socialdemócrata del Estado de Bienestar será analizado posteriormente.

pacto generacional, ya que las pensiones son pagadas por la población activa a través de cotizaciones sociales de trabajadores y empleadores hacia la población en retiro y por otro lado, los sistemas de capitalización que consisten en la creación de un fondo con las aportaciones acumuladas a lo largo de la vida laboral que se reciben con la jubilación.¹⁶⁸ Dentro de los planes de capitalización se encuentran dos tipos: los planes individuales constituidos con las aportaciones personales, es decir, su financiamiento corre a cargo del propio beneficiario y los llamados planes ocupacionales o de empleo, negociados colectivamente por empleadores y trabajadores, financiados por las empresas y que suelen permitir aportaciones de los trabajadores, en éstos, a la edad de jubilación, el cobro de ese capital acumulado se distribuye a través de una prestación mensual o anual.¹⁶⁹

3.1.1.1.1. Particularidades del proceso de reforma a las pensiones en Suecia

El sistema de pensiones sueco fue diseñado durante la década de 1950 y se caracterizó por haber sido un mecanismo eficiente de aseguramiento del ingreso para las personas retiradas por su universalismo y generosidad. El sistema tradicional se basaba en una pensión básica universal de tarifa única, financiada con ingresos públicos del Estado (*folkpension*) para todos los residentes mayores de 65 años y una pensión contributiva complementaria relacionada con los ingresos o ATP (*allmänna tilläggspensionssystem*) creada en 1959, parcialmente pre financiada con fondos acumulados, con un rol insignificante de las pensiones privadas.¹⁷⁰

Los montos recibidos se calculaban a través de los ingresos del pre retiro y estaban protegidos en contra de la inflación por ajustes regulares a las fluctuaciones en los precios, de igual manera, las estimaciones se realizaban considerando los ingresos mejor pagados durante 15 años y equivalentes a 55-70% de los ingresos originales. Por otro lado, para recibir la totalidad de la pensión complementaria ATP se requería haber recibido un ingreso

¹⁶⁸ José Antonio Antón Morón, *op. cit.*, p. 348.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 348-349.

¹⁷⁰ Gregg M. Olsen, "Half Empty or Half Full. The Swedish Welfare State in Transition", *Canadian Review of Sociology*, vol. 36, Canadá, Blackwell Publishing Ltd, febrero, 2011, p. 255.

pensionable por al menos 30 años, con todas las contribuciones pagadas por el empleador.¹⁷¹

Con la crisis económica, las pensiones entraron en problemas con la contracción de los ingresos vía impuestos y el aumento de los gastos en éstas dado el aumento de la gente que se retiraba. El gasto en pensiones como parte de PIB pasó del 4.3% en 1965 al 12. 2% en 1992.¹⁷²

El gobierno conservador de Carl Bildt consideró la necesidad de una reforma en el sistema de pensiones que obtuviera un amplio apoyo entre las fuerzas políticas del país para evitar que con un posible regreso de los socialdemócratas al poder las modificaciones fueran revertidas. Por ello, se creó un grupo de trabajo para el asunto de las pensiones inicialmente compuesto por miembros de los siete partidos con representación en el parlamento (la coalición de los cuatro partidos burgueses, los socialdemócratas, el partido de izquierda y el partido de extrema derecha nueva democracia) que presentó una propuesta con principios guía para la reforma en 1992.

En enero de 1994 se logró un acuerdo formal entre cinco de los siete miembros del grupo de trabajo, situación que daría lugar a la conformación del denominado grupo de pensiones como mecanismo de acuerdo y negociación entre la coalición de partidos burgueses y los socialdemócratas.¹⁷³

No sería hasta 1998 que se establecerían los principios acordados entre los miembros del grupo de trabajo para la reforma en las pensiones que dieron sentido al nuevo sistema y giraron en torno a tres ideas:

- ✚ Debía existir un vínculo claro entre las contribuciones y los beneficios, así como justicia intergeneracional para la población activa.
- ✚ El sistema se desempeñaría en función del crecimiento económico y el cambio demográfico para mantener su estabilidad financiera.

¹⁷¹ Nicholas Barr, *The pension system in Sweden*, [en línea], Estocolmo, Reporte al Grupo de Expertos en Economía Pública del Ministerio de Finanzas, octubre de 2013, Dirección URL: <http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/Till-webben-ESO-2013-7.pdf>, [consulta: 10 de marzo de 2014]

¹⁷² Karen M. Anderson, *op. cit.*, p. 191.

¹⁷³ Kent Weaver y Alexander Willén, “The Swedish Pension System After Twenty Years: Mid-course Corrections and Lessons”, [en línea], *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13/3, 4 de noviembre de 2014, Dirección URL: [10.1787/budget-13-5jxx3sx58x9t](http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5jxx3sx58x9t), [consulta: 14 de enero de 2015].

- ✚ El sistema debía permitir que los individuos pudieran invertir parte de sus pensiones.¹⁷⁴

Como se verá más adelante, estos tres principios serían los ejes que inspirarían al nuevo modelo de pensiones en Suecia, por lo que a partir de su entendimiento se pueden destacar las siguientes medidas dentro de la reforma al sistema:

-La pensión básica (*folkpension*) no sería universalmente recibida, en su lugar, una pensión básica garantizada fue propuesta y sería pagada sólo a aquellos para los que la pensión ATP fuera mínima o inexistente.

-La pensión ATP fue transformada en una pensión de “Contribuciones Nacionales Definidas”, que la convertiría en actuarial, definida por contribuciones y no por un nivel de beneficios acordado previamente. Anteriormente las contribuciones eran aportadas sólo por los empleadores, con la reforma, tanto empleadores como empleados aportarían contribuciones al sistema con una tasa fija de contribución del 16% (6% los trabajadores y 10% de los empleadores).¹⁷⁵

-A partir de 1991 se modificó el método para calcular los índices de los ingresos de los pensionados, introduciendo una relación inversa entre la esperanza de vida de los pensionados y el ingreso recibido (si la esperanza de vida aumenta la pensión disminuye y viceversa); asimismo, el cambio en los índices de cálculo hizo depender a las pensiones del crecimiento de los ingresos reales, por lo tanto, en tiempos donde los ingresos reales disminuyeran también lo harían las pensiones.

-En tiempos normales, es decir, con un desempeño económico favorable, los intereses ganados en las cuentas nacionales serían iguales al crecimiento de los salarios nominales per cápita, mientras que en circunstancias de desequilibrios financieros se activaría un “mecanismo de balance automático”.¹⁷⁶

El “mecanismo de balance automático” consiste en la corrección del aumento de la esperanza de vida y un congelamiento del crecimiento de los

¹⁷⁴ Nicholas Barr, *op. cit.*

¹⁷⁵ *Idem.*

¹⁷⁶ Mi Ah Schoyen y Furio Stamatii, “The political sustainability of the NDC Pension Model: The cases of Sweden and Italy”, *European Journal of Social Security*, vol. 15, núm.1, 2013, p.84.

salarios a través de una disminución de los beneficios iniciales hasta que el sistema alcance equilibrio financiero nuevamente.¹⁷⁷

-El nuevo sistema introdujo cuentas individuales con fondos, en donde independientemente de su cuenta principal los pensionados tendrían otra cuenta en la que hasta un 10% de las contribuciones serían depositadas y ganarían intereses, abriendo la oportunidad, a los que así lo decidieran, para invertir esos ingresos en fondos de pensiones privados.¹⁷⁸

-Se creó el sistema de reservas “premium” o sistema de primas de reserva para las pensiones, con la introducción de una prima obligatoria del 2.5% del ingreso pensionable para financiar las cuentas individuales que entró en vigor en el 2000. Las contribuciones totales para el sistema de pensiones serían del 18.5%, con un 16% para las pensiones ATP y un 2.5% para las premium.¹⁷⁹

-Un aumento de la edad en 3 meses por año desde 1994 para llegar a los 66 años en 1997, así como la introducción de una edad flexible de retiro que empieza a los 61 con incentivos incrementales en los beneficios para continuar trabajando.

-Una modificación en el criterio de cálculo de los beneficios que pasó de “los mejores 15 a 30 años” de los ingresos a “los ingresos de todo el periodo trabajado”.¹⁸⁰

El paquete completo de reformas al sistema de pensiones entró en vigor en 1999, especificando que aquellos que habían nacido en 1937 o antes se pensionarían con las antiguas reglas, mientras que los nacidos en 1954 o después se pensionarían con las nuevas reglas.¹⁸¹

¹⁷⁷Kent Weaver y Alexander Willén, *op. cit.*

¹⁷⁸Gregg M. Olsen, *op. cit.*, p. 191.

¹⁷⁹Mi Ah Schoyen y Furio Stamati, *op. cit.*, p. 84.

¹⁸⁰Karen M. Anderson, *op. cit.*, pp. 234-236.

¹⁸¹ Mi Ah Schoyen y Furio Stamati, *op. cit.*, p. 84.

Cuadro 11. Principales cambios dentro del sistema de pensiones 1990-1999

Sistema de pensiones antes de 1999	Sistema de pensiones después de 1999
<ul style="list-style-type: none"> • Pensión básica universal -No contributiva -Universal (todos los residentes mayores de 65 años tienen derecho a la pensión) -Tasa neta de transferencia del ingreso: 42.1% (1994)	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión mínima garantizada -No contributiva -Sólo tienen derecho a ella aquéllos que tengan una edad mínima de 65 años; 40 años de residencia en Suecia u otro país de la UE y cumplan con las pruebas de ingresos necesarias. -Tasa neta de transferencia del ingreso: 38.8% (1999)
<ul style="list-style-type: none"> • Pensión ATP -Basada en los ingresos (contributiva) -30 años de contribuciones para acceder a la pensión -Cotizan los “mejores 15 años” de contribuciones aportadas -Tasa neta de transferencia del ingreso: 69.5% (1994)	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión de Contribuciones Nocionales Definidas -Basada en los ingresos (actuarial) -Relación inversa entre beneficios y esperanza de vida -30 años de contribuciones para acceder a la pensión -Cotizan los “ingresos de todo el periodo trabajado” -Tasa neta de transferencia del ingreso: 65.3% (1999)
	<ul style="list-style-type: none"> • Pensión Premium -Cuentas individuales con fondos “acumulables” invertidos con tasas de interés nocional -Cuentas gestionadas por proveedores privados y/o la Agencia de Pensiones Sueca -Primas de reserva para pensiones (financiamiento del 2.5% del ingreso para cuentas individuales)
Índice de Generosidad de las pensiones (1994): 15.8	Índice de Generosidad ¹⁸² de las pensiones (1999): 12.9

Fuente: Elaboración propia, con datos de Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

Adelantando parte del análisis del impacto de las reformas en pensiones, se han destacado tres puntos importantes: el carácter general de la reforma aumentó sustancialmente el componente contributivo del sistema de pensiones con la consecuente disminución del componente redistributivo del mismo,

¹⁸² Investigadores de la Universidad de Connecticut y la Universidad de Greifswald, desarrollaron una base de datos comparativa bastante completa que agrupa a los miembros de la UE y otros países industrializados llamada “Comparative Welfare Entitlements Dataset” que mide la generosidad del seguro de desempleo, el seguro de enfermedad y las pensiones, inspirándose en el trabajo previo de Gösta Esping-Andersen en *Los tres mundos del Capitalismo de Bienestar*, dicha base de datos incorpora números y mediciones de estos mecanismos de seguridad social desde la década de 1970 y hasta 2010. Para más información sobre la construcción de los índices de generosidad de los seguros de desempleo, enfermedad y las pensiones, véase Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: http://cwed2.org/Data/CWED2_WP_01_2014_Scruggs.pdf, [consulta: 25 de julio de 2015]

transfiriendo el riesgo del financiamiento de las pensiones a los beneficiarios, reduciendo la responsabilidad del Estado; se introdujo un principio regresivo en el cálculo de los beneficios al establecer una relación inversa entre ingresos-esperanza de vida, acentuando la reforma del Estado de Bienestar orientada al trabajo o *workfare*; aumentó el papel del capital financiero y de esquemas privados de aseguramiento con la creación de las cuentas individuales o pensiones premium.

Como se explicó en el capítulo dos de este trabajo, la reforma al sistema de pensiones coincide con la intencionalidad general que ha guiado la reestructuración del Estado de Bienestar. En el caso de esta reforma en particular, la incorporación de un “mecanismo de balance automático” ha implicado la transferencia del riesgo del financiamiento de las pensiones hacia los beneficiarios en tiempos de crisis económicas o austeridad financiera lo que conlleva una disminución importante de los ingresos de los asegurados en dichos periodos, situación que impacta directamente en el potencial desmercantilizante de las pensiones. Aunado a ello, la eliminación del carácter universal de la pensión básica (*folkpension*) disminuye el potencial redistributivo de este programa y asistencializa su provisión al hacerlo dependiente de pruebas de ingreso.

3.1.1.2. Reformas incrementales menores. Modificaciones en el seguro de enfermedad y accidentes laborales

Las reformas en las transferencias del seguro por enfermedad y accidentes laborales fueron el primer foco de reforma atacado por Carl Bildt, ya que se consideró que al tener un número de beneficiarios menor con respecto a otros programas, su impacto sería más difuso; asimismo, el aumento en los costos del programa, el crecimiento del ausentismo laboral, las presiones de los empresarios y la disminución de la productividad de las empresas, fueron factores considerados en la reforma al seguro de enfermedad.

Antes de señalar los principales ejes de acción tomados en cuenta en la reforma del seguro de enfermedad y accidentes laborales, es necesario apuntar las características esenciales en materia de generosidad del seguro de enfermedad, previo a las reformas de la década de 1990.

En la presente investigación se ha considerado la utilidad de un análisis comparativo internacional del seguro de enfermedad para evaluar su alcance y generosidad global y contextualizar el impacto de las reformas con respecto a otras formaciones sociopolíticas.

Cuadro 12. Indicadores comparados de la generosidad¹⁸³ del seguro de enfermedad a nivel internacional en 1990

País	Tasa transf. ingreso (%)	Periodo para calificar	Duración de beneficios	Días de espera	Cobertura (%)
Canadá	40.8	20	15	14	79
EU	/	/	/	/	/
Reino Unido	28.3	5	26	3	81
Francia	63.9	52	156	3	99
Alemania	93.1	0	78	0	88
Holanda	78.9	0	52	2	89
Dinamarca	68.1	13	52	0	98
Finlandia	86.8	0	50	7	100
Noruega	100	2	52	0	100
Suecia	91.3	0	999	0	104

Fuente: Elaboración propia y Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

Como se puede notar en el cuadro 12, el seguro de enfermedad en Suecia, hasta 1990, era uno de los más generosos entre los países industrializados, con una de las tasas de transferencias del ingreso más elevadas, tan sólo después de Noruega, con ningún requisito previo para calificar al seguro ni días de espera para recibir el beneficio, una duración de 999 días o 2.7 años y una cobertura universal¹⁸⁴, contrastando con los seguros de desempleo de los

¹⁸³ En adelante se incorporarán indicadores tomados de la base de datos comparativa de bienestar o *Comparative Welfare Entitlements Dataset*. El análisis comparado de las características institucionales de los seguros de enfermedad, desempleo y las pensiones nos permite evaluar el grado de generosidad de los mecanismos de seguridad social en Suecia antes y después de las reformas. Con respecto a las variables utilizadas, tanto el "periodo para calificar" como la "duración de los beneficios" están consideradas en número de semanas, mientras que la "tasa de transferencia del ingreso" y la "cobertura" de los mecanismos de seguridad social están considerados en porcentajes (%). Por otro lado, la selección de los países analizados en los cuadros corresponde a la tipología ideal de los regímenes de bienestar presentados en la obra de Gösta Esping-Andersen, los EB liberales: EU, Reino Unido, Canadá; los EB conservadores: Francia, Alemania, Holanda y los EB socialdemócratas.

¹⁸⁴ La generosidad del seguro de enfermedad en Suecia durante la segunda mitad de la década de 1980 es sobresaliente, incluso en un análisis comparativo con respecto a los demás países con sistemas de bienestar socialdemócratas (Noruega, Dinamarca y Finlandia), donde en ninguno de los casos la duración de los beneficios ligados al seguro de enfermedad rebasaba 1.5 años, con 7 días de espera para recibir los

Estados de Bienestar liberales con tasas mucho menores de transferencias del ingreso (28.3 - 40.8%), duración de los beneficios (4-6 meses) y cobertura de los mismos (79- 81%); así como con los seguros de desempleo de los Estados de Bienestar conservadores con tasas variables de transferencias del ingreso (63.9-93%), duración de los beneficios (1- 1.5 años) y cobertura relativamente extendida (88-99%).

A partir de esta situación fue que el gobierno conservador de Carl Bildt, envuelto en una situación de grave déficit de las finanzas públicas, introdujo las primeras modificaciones: la eliminación del seguro de accidentes laborales y la introducción de dos días de espera para obtener los beneficios del seguro de enfermedad, de igual forma, dos medidas se establecieron a raíz de este cambio:

-Un primer recorte en las transferencias del seguro de accidentes laborales, que pasó de una cobertura del 100% del ingreso a una del 90% de los ingresos del trabajador.

- El porcentaje de cobertura del ingreso de las transferencias se redujo del 90% al 65% en los tres primeros días de ausencia y al 80% del día 4 al día 90.¹⁸⁵

Esta primera serie de recortes y días de espera, desde lo explicado por el gobierno, correspondía con la necesidad del Estado de ahorrar en un contexto de austeridad y crisis económica, enfatizando en el carácter extremadamente costoso y deficitario que tenían ambos programas. De acuerdo con Bildt, los recortes permitirían ahorrar 140 millones de coronas suecas en costos de seguro y 100 millones más en costos administrativos por año, además de que promoverían la re inserción laboral y aumentarían los incentivos al trabajo.¹⁸⁶

En su calidad de opositor, el partido socialdemócrata manifestó su desaprobación ante las dos medidas lo que derivaría en que la primera modificación en el seguro de accidentes laborales fuese aprobada en el parlamento únicamente con el apoyo del partido Nueva Democracia (de extrema derecha), mientras que la segunda medida para la aprobación relacionada con los días de espera tuvo que ser negociada directamente con el

beneficios en Finlandia y una mayor restrictividad en los criterios de elegibilidad en Dinamarca y Noruega.

¹⁸⁵ Niels Ploug, "Cuts In And Reform Of The Nordic Cash Benefit Systems", en Mikko Kautto *et. al.*, *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, Londres, Routledge, 1999, p.100.

¹⁸⁶ Karen Marie Anderson, *op. cit.*, pp.157-158.

partido socialdemócrata, acordando la introducción de un solo día de espera y la disminución de los beneficios para los enfermos de corto plazo que representaban un 89% de los beneficiarios del programa.¹⁸⁷

En 1993, una última medida fue tomada con respecto a la reforma prometida por Bildt al seguro de accidentes laborales, donde se propuso la eliminación de los beneficios derivados del seguro de accidentes laborales para remplazarlos por los de las transferencias del seguro de enfermedad, una vez más la reforma pasó sólo con el apoyo del partido Nueva Derecha.

3.1.1.2.1. Las reformas del gobierno socialdemócrata a las transferencias del seguro de enfermedad (1994-1998)

El partido socialdemócrata retomó el poder en 1994, ante el descontento por el mal funcionamiento de la economía en Suecia derivado de la crisis económica y financiera de 1990. La principal característica de este periodo en la reestructuración del Estado de Bienestar fue el de restablecer el equilibrio en las finanzas públicas y mejorar el desempeño de la economía, por ello, el gobierno socialdemócrata se vio seriamente limitado para expandir el gasto público y lejos de los que se podía haber esperado, continuó y profundizó la reforma en el sistema de bienestar en Suecia.

Fueron tres las nociones que guiaron la reforma del seguro de enfermedad con el gobierno socialdemócrata:

- Aumentar la contribución individual al seguro con un aumento para 1995 de las cuotas a un 2% del salario, que aumentaría un 1% en 1996, 1% más en 1997 y 1998.

-Una mayor reducción del porcentaje de cobertura del ingreso de las transferencias del seguro que pasaría al 75% del salario del trabajador, inicialmente el partido socialdemócrata había negociado con la Confederación de Sindicatos Suecos (*Landsorganisationen i Sverige*) la abolición del día de espera introducido, sin embargo, este acuerdo nunca se materializó. Este recorte en las tasas de transferencias estuvo vigente únicamente de 1996 a 1997.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 157.

-La privatización parcial del seguro con un financiamiento de las transferencias al ingreso por parte de los empleadores durante las primeras dos semanas de ausencia por enfermedad.

-Un mayor endurecimiento en los criterios de elegibilidad para obtener los beneficios del seguro, con la introducción de un reporte médico tramitado por el empleador, expedido después de 28 días de ausencia laboral, enviado a la oficina del seguro de desempleo que avalara la enfermedad del trabajador y explicara cómo le impedía ésta realizar sus labores.¹⁸⁸

Desde la perspectiva socialdemócrata, la necesidad de introducir estas restricciones derivaba de las dificultades financieras del Estado y la obligación de sanear las finanzas, disminuir la deuda pública y recuperar el crecimiento económico; en algunos casos el partido socialdemócrata consideró los recortes como medidas transitorias para la recuperación financiera.

En abril de 1997, el gobierno socialdemócrata volvió a aumentar el porcentaje de cobertura de las transferencias del seguro de enfermedad del 75% al 80% del ingreso, aplicable para inicios de 1998, no obstante, se realizó una readecuación de los objetivos del seguro, que pasaron de un esquema para garantizar la seguridad del ingreso durante la enfermedad a otro de promoción del trabajo y reinserción laboral.¹⁸⁹

Cuadro13. Principales cambios dentro del seguro de enfermedad 1990-1998

	1990	1991-1994	1994-1998
días de espera	0	1	1
% del ingreso cubierto por transferencias	100%	días 2-3= 75% días 4-89= 80% día 90= 70%	75% (1994-97) 80% (1998)
contribución individual	0	introducción	3.95% del salario
financiamiento privado	6% contribuciones de los empleadores		financiamiento las 2 primeras semanas
criterios de elegibilidad	criterios amplios no médicos	mayor dureza criterios médicos	reporte médico (4 semana de ausencia)
otros cambios		abolición del seguro de accidentes laborales	

Fuente: Elaboración propia, con datos de Karen Marie Anderson, *The Welfare State in the Global Economy. The politics of social insurance retrenchment in Sweden 1990-1998*, tesis para obtener el grado de doctor en filosofía de la Universidad de Washington, Seattle, Universidad de Washington, 1998, p. 182 y 190.

¹⁸⁸*Ibidem*, p.168.

¹⁸⁹*Ibidem*, p. 177.

El carácter general de la reforma al seguro de enfermedad durante este primer periodo (1990-1998) ha sido considerado como incremental menor debido a que si bien aumentó el carácter contributivo del seguro de desempleo, endureció los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios y recortó las tasas de transferencias al ingreso, el seguro de desempleo en Suecia siguió siendo uno de los más generosos a nivel internacional, incluso hasta 2006, ya que no limitó la duración de los beneficios de los asegurados (999 días o 2.7 años), siendo una de las más amplias comparativamente; las tasas de transferencias siguieron siendo bastante altas (80% del ingreso previo) tan sólo después de Noruega y Alemania; un solo día de espera (3-14 días en los Estados de Bienestar liberales); la introducción de un reporte médico hasta la 4 semana de ausencia laboral y una cobertura amplia (76-86% en los Estados de Bienestar liberales).

Cuadro 14. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de enfermedad a nivel internacional en 1998

País	Tasa transf. ingreso (%)	Periodo para calificar	Duración de beneficios	Días de espera	Cobertura (%)
Canadá	38	15	15	14	76
EU	/	/	/	/	/
Reino Unido	23	5	52	3	86
Francia	62.4	52	156	3	99
Alemania	85.3	0	78	0	88
Holanda	79.7	0	52	0	89
Dinamarca	61.6	13	52	0	99
Finlandia	76.5	0	50	7	100
Noruega	100	2	52	0	100
Suecia	81.1	0	999	1	98

Fuente: Elaboración propia, con datos de Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

Durante la década de 1990 las modificaciones en los seguros de enfermedad en los países seleccionados presentaron recortes menores y en algunos casos, Reino Unido y Holanda, una serie de expansiones en su generosidad. La mayor parte de los seguros analizados recortaron únicamente las tasas de transferencia del ingreso, con las excepciones de Noruega y Holanda, manteniendo estables la duración de los beneficios y los días de espera para acceder a éstos.

3.1.1.3. Reformas incrementales menores. Del ataque ideológico al sistema Ghent de administración sindical a la normalización socialdemócrata

Los sistemas Ghent se caracterizan por la gestión sindical de programas voluntarios de seguro contra el desempleo. El funcionamiento de este tipo de sistemas se sustenta en la premisa de que el control sobre los programas de desempleo ofrece a los sindicatos una mayor capacidad para reclutar miembros, especialmente debido a que las contribuciones individuales se caracterizan por ser modestas, ya que los programas suelen tener amplios subsidios del Estado, resultando en un fortalecimiento de los incentivos para los trabajadores, especialmente de individuos con alto riesgo de desempleo, y formar parte de los esquemas voluntarios afiliándose a un sindicato.¹⁹⁰

En el caso del seguro de desempleo en Suecia, éste se ha caracterizado por su administración corporativista, donde la elegibilidad para recibir el seguro se restringió a la afiliación sindical, con fondos de transferencias administrados directamente por los sindicatos y la creación en 1974 de un programa de asistencia del Estado que compensaba a los no afiliados a los sindicatos o trabajadores de medio tiempo que no eran elegibles para el seguro; al estar la mayoría de los trabajadores afiliados a algún sindicato, el seguro de desempleo se encontraba relativamente extendido, con un 80% de la fuerza de trabajo afiliada a algún sindicato lo que equivalía a cerca de 3.5 millones de miembros distribuidos en 42 fondos de desempleo hasta 1990.¹⁹¹

Al igual que el seguro de enfermedad, el seguro de desempleo en Suecia era uno de los más generosos a nivel internacional hasta 1990, sólo después del seguro de desempleo noruego que presentaba una mayor duración y cobertura de los beneficios, con la tasa de transferencia o reposición del ingreso más alta de los países analizados (85.1%), sólo seguida por la de Holanda (77.9%), cero días de espera para recibir los beneficios (3-14 días en los Estados de Bienestar liberales y 3-5 días en Noruega y Finlandia respectivamente) y una duración de los beneficios relativamente generosa (60 semanas o poco más de 1 año).

¹⁹⁰Frank Bandau, “Contested Welfare Institutions. The Conservative Attack on the Swedish Ghent System”, documento presentado en la 12ª Conferencia Anual ESPAnet, Institutional Design and Reform. Consequences for Social Inequality, [en línea], Oslo, Universidad de Åkerhus, 4-6 de septiembre de 2014, Dirección URL:

http://www.unibamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_professuren/internationale_politik/Zohlhoefer/Mitarbeiter/Bandau_ESPAnet_Paper.pdf [consulta 21 de abril de 2015]

¹⁹¹*Idem.*

Cuadro 15. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de desempleo a nivel internacional en 1990

País	Tasa transf. ingreso (%)	Periodo para calificar	Duración de beneficios	Días de espera	Cobertura (%)
Canadá	63.8	52	50	14	86
EU	57.9	20	26	7	87
Reino Unido	19.9	10	52	3	81
Francia	/	104	195	0	81
Alemania	63	104	52	0	88
Holanda	77.9	156	78	0	81
Dinamarca	68	52	442	0	71
Finlandia	62.7	26	100	5	67
Noruega	67.5	4	80	3	86
Suecia	85.1	52	60	0	78

Fuente: Elaboración propia, con datos de Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

A diferencia de las reformas emprendidas tanto en las pensiones como en el seguro de enfermedad, las modificaciones en el seguro de desempleo estuvieron marcadas por una pugna ideológica relacionada con la administración sindical de los fondos del seguro.

Como se explicó a lo largo del capítulo uno de esta investigación, los partidos socialdemócratas han estado fuertemente vinculados con el movimiento obrero y sindical, donde el desarrollo de un Estado de Bienestar universalista de vocación fue visto, por lo menos durante la primera fase del desarrollo ideológico y político del movimiento de democratización del capitalismo, como una herramienta de lucha que permitiría aumentar los lazos solidarios entre los trabajadores para disminuir su mercantilización y brindarles una serie de derechos sociales, económicos y políticos, que en una segunda etapa, permitirían a los trabajadores organizarse de mejor forma.

De la alianza estratégica entre el partido socialdemócrata y el movimiento sindical, surgiría la base política y económica del esquema de desarrollo nacional comprendido en lo que se denominó como el *modelo sueco* en sus esferas política, económica y social, siendo uno de los sellos distintivos que conformó el carácter socialdemócrata del Estado de Bienestar en Suecia.

Es así que, el desarrollo y diseño institucional del seguro de desempleo debe ser entendido como una expresión del diseño socialdemócrata en la gestión de los riesgos sociales.

Una vez aclarada esta particularidad del seguro de desempleo en Suecia es que se podrá abordar con más detalle la primera fase de las reformas al seguro (1990-1994) y las características generales de todo el periodo analizado que comprende casi toda la década de 1990.

3.1.1.3.2. La erosión de la gestión sindical de los fondos del seguro de desempleo durante el gobierno conservador de Carl Bildt (1990-1994)

Las reformas emprendidas a lo largo del gobierno conservador de Carl Bildt, pusieron un mayor énfasis en aumentar el carácter contributivo del seguro; durante este periodo las contribuciones individuales iban de 9-40 coronas suecas (aproximadamente 1-5 dólares)¹⁹², y terminar con el monopolio en la administración sindical de los fondos del seguro, esto se reflejó en 3 medidas:

- En enero de 1992, se duplicaron las contribuciones individuales con el apoyo del partido Nueva Democracia, las contribuciones de los trabajadores subirían a un 2% de sus ingresos, igual que las de los empleadores, entrarían en vigor en 1994 y aumentarían un 2% más en 1995.¹⁹³
- Se aprobó una reducción del porcentaje de cobertura del ingreso de las transferencias pasando del 90% al 80% del ingreso.
- Se introdujeron 5 días de espera para recibir los beneficios.

La condición de gobierno de minoría dificultó a Bildt mayores recortes al seguro de desempleo, pactando con el partido de extrema derecha Nueva Democracia y en algunas ocasiones, con el partido socialdemócrata, logrando introducir un periodo límite para los beneficios y nacionalizando el seguro de desempleo que eliminaba el monopolio de los sindicatos con respecto a los beneficios económicos que proveían.

El seguro de desempleo estatal creado en esta etapa, buscó introducir la competencia entre los fondos de desempleo nacionales y los fondos de desempleo sindicales desde un esquema benéfico para los primeros que supondría la progresiva erosión de los fondos sindicales, donde los

¹⁹² *Idem.*

¹⁹³ Karen M. Anderson, *op. cit.*, p. 285.

trabajadores afiliados a los fondos nacionales no pagarían ningún tipo de cuotas, mientras que aquellos afiliados a los fondos sindicales sí.¹⁹⁴

Analizadas en su conjunto, las modificaciones al seguro de desempleo puestas en práctica durante el gobierno de Carl Bildt (1991-1994), fueron las menos profundas y exitosas, especialmente si se atiende a que éstas no modificaron la estructura institucional del seguro y mucho menos influyeron en la gama de incentivos del mismo, ya que la gestión sindical de los fondos de desempleo fue repuesta por el partido socialdemócrata a su llegada al poder en 1994.

3.1.1.3.3. Recortes menores en la reforma al seguro de desempleo durante el gobierno socialdemócrata (1994-1998)

La primera modificación del gobierno socialdemócrata con respecto al seguro de desempleo en 1994, fue revertir la nacionalización de los fondos del seguro y regresar su administración a los sindicatos, no obstante, el partido mantuvo los recortes, la limitación del tiempo de los beneficios y realizó un cambio estratégico en sus coaliciones a partir de 1995-1997, pactando con el partido del centro para llevar a cabo mayores recortes a los que el partido de izquierda, su aliado natural, se oponía.

Entre 1994 y 1997, aunque el partido socialdemócrata recuperó el monopolio del sindicato en las transferencias, endureció las reglas de elegibilidad, mantuvo los días de espera, redujo los niveles de beneficios y aumentó las contribuciones individuales; sus argumentos se relacionaron con la situación deficitaria del programa y sus costos para las finanzas del Estado.

Las principales medidas tomadas por el partido socialdemócrata durante este periodo fueron:

- Restringir los beneficios de los trabajadores de medio tiempo y los desempleados menores de 20 años.
- Una reducción del porcentaje de cobertura de las transferencias al ingreso igual al 75% de éste a partir de enero de 1996.
- Una reconceptualización del seguro de desempleo como un seguro de ajuste temporal, con énfasis en que los trabajadores debían tener mayores incentivos para trabajar, mayor presión para encontrar un trabajo rápidamente y el

¹⁹⁴*Ibidem*, p. 293.

endurecimiento de los beneficios para aquellos que se negaran a tomar un trabajo de las oficinas de empleo estatales.

- Derivado de las negociaciones con los partidos burgueses, se introdujo un fondo independiente, sin administración sindical, mejor conocido como *Alfakassan*, pero con influencia de los 3 mayores sindicatos de Suecia LO, SACO y TCO, aprobado en 1997.

En 1998 las transferencias por enfermedad y desempleo regresarían a un 80% del ingreso, aunado a ello, se negoció con la Confederación de Sindicatos Suecos (*Landsorganisationen i Sverige*) posponer la entrada en vigor de los recortes en la duración de los beneficios hasta 2002.¹⁹⁵

Cuadro 16. Mayores modificaciones en el seguro de desempleo 1990-1998

	1990	1991-1994	1994-1998
días de espera	0	5	5
% del ingreso cubierto por transferencias	90%	80%	75% (1994-1997) 80% (1998)
contribución individual	0	introducción del salario 1.5%	
Administración de los fondos	sindical	estatal nacionalización	sindical y fondo independiente <i>Alfakassan</i>
límites en la duración de las transferencias	no	600 días	tope máximo: 5 años
criterios de elegibilidad	laxos	más estrictos	restricción hacia trabajadores de medio tiempo

Fuente: Elaboración propia, Karen Marie Anderson, *The Welfare State in the Global Economy. The politics of social insurance retrenchment in Sweden 1990-1998*, tesis para obtener el grado de doctor en filosofía de la Universidad de Washington, Seattle, Universidad de Washington, 1998, p., 319.

Como se explicó brevemente en otros fragmentos de esta sección, la reforma al seguro de desempleo se diferenció con respecto a las reformas en las pensiones y el seguro de enfermedad, debido a que en las anteriores hubo un consenso mucho más generalizado en torno a las modificaciones a introducir, especialmente en el caso de las pensiones, mientras que la reforma al seguro de desempleo se caracterizó por expresar parte de una clara pugna ideológica sobre el papel e influencia de los sindicatos en la administración de los fondos del seguro.

¹⁹⁵ *Ibidem*, pp. 316-317.

El debilitamiento y progresiva erosión del sistema Ghent de gestión sindical, fue sin duda el sello distintivo de las reformas al seguro de desempleo a lo largo del gobierno de Carl Bildt (1990-1994), teniendo esto en consideración, es que desde esta perspectiva se ha planteado que dichas modificaciones fueron poco exitosas y que al ser revertidas por el gobierno socialdemócrata en 1994, el carácter general de la reforma al seguro de desempleo fue incremental menor, ya que si bien, se redujeron las tasas de transferencia del ingreso (a un 75% de 1994-1997 y a un 80% en 1998), se introdujeron 5 días de espera y aumentaron las contribuciones individuales, no aumentó el tiempo de contribución previa para acceder a los beneficios (52 semanas) ni se redujo sustancialmente la duración total de los beneficios e incluso aumentó la cobertura del seguro con respecto a 1990 debido a que la membresía a los fondos del seguro de desempleo permaneció alta con 3.8 millones de miembros de 1996-2006.¹⁹⁶

Cuadro 17. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de desempleo a nivel internacional en 1998

País	Tasa transf. ingreso (%)	Periodo para calificar	Duración de beneficios	Días de espera	Cobertura (%)
Canadá	60.1*	45	42*	14	80
EU	58	20	26	7	91
Reino Unido	19.6	10	26*	3	86
Francia	69.7	61	39	7*	84
Alemania	60	104	52	0	83
Holanda	77.7	104	104	0	83
Dinamarca	61.7	52	260	0	84
Finlandia	61.5	43	100	7	75
Noruega	65.8	4	156	3	91
Suecia	71.7	52	60	5	87

Fuente: Elaboración propia y Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

Como se puede notar en el cuadro 17, el seguro de desempleo en Suecia seguía siendo, hasta 1998, uno de los más generosos a nivel internacional, incluso se convirtió en el seguro más generoso de los países nórdicos al presentar la tasa más alta de transferencia del ingreso (71.7%), sólo después

¹⁹⁶Frank Bandau, *op. cit.*

de la tasa de transferencia del seguro holandés (77.7%), mantener una duración de los beneficios bastante amplia (60 semanas) y una cobertura del seguro a la alza, en relación a aquella de 1990 por debajo de la cobertura del seguro noruego (91%).

En términos globales, con la reversión de las medidas tomadas durante el gobierno conservador de Carl Bildt (1990-1994), las reformas al seguro de desempleo en Suecia no alteraron el carácter socialdemócrata del Estado de Bienestar; este mecanismo de seguridad social se mantuvo como uno de los más generosos de los países industrializados, no sólo porque las reformas únicamente aumentaron los días de espera y disminuyeron la tasa de transferencia del ingreso, sino porque en los demás Estados de Bienestar socialdemócratas, a excepción de Finlandia, también se emprendieron recortes a este seguro.

Tomadas en su conjunto las reformas a los tres programas de transferencias al ingreso analizados, seguro de enfermedad, seguro de desempleo y pensiones, consolidaron un cambio progresivo de sistemas predominantemente universalistas y solidarios en la socialización de los riesgos sociales hacia sistemas con un mayor acento contributivo en los mecanismos de seguridad social.

Las modificaciones en estos programas confirman la validez de las características generales de la reestructuración del Estado de Bienestar expuestas en el capítulo dos de este trabajo. Por un lado, las primeras reformas al Estado de Bienestar en Suecia (1990-1998) prepararon el camino para una mayor incorporación de mecanismos privados en la gestión de los riesgos sociales, especialmente en el caso del sistema de pensiones, fortalecieron los mecanismos contributivos de equilibrio entre las aportaciones y los beneficios recibidos, disminuyendo la función redistributiva de los sistemas de seguridad social.

Como se ha venido explicando, las reformas en los programas estudiados se dividieron por su impacto y alcance en: reformas profundas y reformas incrementales menores. Las modificaciones en el sistema de pensiones corresponden a la primera división, mientras que las reformas en los seguros de enfermedad y desempleo se agrupan dentro de las reformas incrementales menores.

Del análisis desprendido se obtuvo que las alteraciones en las pensiones confluyeron en un nuevo sistema de pensiones que eliminó el carácter universal de la pensión básica, mercantilizó parte de la producción del bienestar con la introducción de oferta priva en áreas de rentabilidad (como los fondos de la pensión premium) y disminuyó sustancialmente el potencial desmercantilizante de las pensiones al establecer una relación inversa entre ingresos y esperanza de vida, asimismo, todo el proceso de modificaciones del sistema se caracterizó por su opacidad y la disminución de la visibilidad de las reformas, debido a que por la utilización de tecnicismos económicos y financieros en los cálculos de indexación de las pensiones, la creación de los fondos premium y el denominado “mecanismo de balance automático”, las alteraciones introducidas fueron de difícil acceso para ciertos sectores de la población.

Es así que de las reformas emprendidas, la relativa a las pensiones ha sido considerada como la única con suficiente potencial como para acercar a los esquemas de seguridad social socialdemócratas del Estado de Bienestar sueco hacia otra tipología de bienestar, no obstante, considerando que la aplicación de las modificaciones en las pensiones se dio plenamente en 1999, la medición de su impacto se abordará a lo largo del análisis de las reformas del periodo de Fredrik Reinfeldt.

Cuadro 18. Índice total de generosidad comparado (seguro de enfermedad + seguro de desempleo + pensiones)

País	1990	1994	1998
Canadá	26.9*	26	26*
EU	20.8	21	21.7
Reino Unido	26.2	25.7	26.4
Francia	39.1*	37.3	36.5*
Alemania	35.5*	36.2	34.8*
Holanda	36	35.7	36.2
Dinamarca	36.4*	38.3	36.2*
Finlandia	35	37.2	35.4
Noruega	41.7	41.9	42.1
Suecia	45.7*	45.3	43.7*

Fuente: Elaboración propia y Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

Como se aprecia en el cuadro 18, las primeras reformas emprendidas al Estado de Bienestar en Suecia durante la década de 1990 no comprometieron el carácter socialdemócrata de éste, ya que, si bien, no fue el único país que emprendió recortes en sus sistemas de seguridad social¹⁹⁷, el resultado, calculado a partir del índice total de generosidad de los tres programas analizados, no arroja un resultado que acerque al Estado de Bienestar sueco hacia un modelo liberal (con índices de generosidad que van del 21.7-26.4) ni hacia un modelo conservador (con índices que van del 34.8-36.5).

Ahora bien, es necesario señalar que de la muestra de países analizados en los cuadros de generosidad de los beneficios del seguro de desempleo, los recortes arrojaron una disminución menor en los casos de Dinamarca (-0.2), Alemania (-0.7) y Canadá (-0.9), mientras que en países como Francia (-2.6) y Suecia (-2) los recortes en los programas analizados indicaron un impacto negativo mayor en el índice total de generosidad.

A partir del análisis del primer proceso de reforma en los sistemas de seguridad social en Suecia a lo largo de la década de 1990, se podrá emprender un estudio más profundo sobre la posterior reforma de los mismos durante los periodos de gobierno de Fredrik Reinfeldt. Por una parte, la incorporación de los primeros cambios en los programas de transferencia del ingreso (1990-1998) coadyuvan a un mejor entendimiento de la dimensión de las reformas emprendidas a partir de 2007, ya que permite comparar el impacto e intencionalidad de los cambios, así como el papel de las principales fuerzas políticas; por otra parte, permite caracterizar el proceso general y particular en la reestructuración del Estado de Bienestar debido a que confirma la validez del aparato teórico incorporado en la segunda mitad del capítulo dos y enriquece el análisis en torno a las reformas en Estados de Bienestar profundamente consolidados como el caso del Estado de Bienestar en Suecia.

Una vez explicado ello, se abordará el periodo de reforma iniciado con los periodos de gobierno de la coalición de partidos burgueses, su estrategia política en torno al Estado de Bienestar y su plataforma ideológica.

¹⁹⁷ Los países que reportan una disminución en su índice de generosidad total (seguro de enfermedad, seguro de desempleo y pensiones) se encuentran marcados con un asterisco.

3.2. La reforma del Estado de Bienestar orientada al trabajo o *Workfare State* y el aumento del carácter contributivo de los sistemas de seguro social en Suecia durante los mandatos de Fredrik Reinfeldt (2007-2012)

El amplio consenso en torno a un modelo de nación solidario e igualitario ha influido en las perspectivas ideológicas de los partidos burgueses en Suecia. La percepción social de que servicios y transferencias públicas de calidad contribuyen a un desarrollo equilibrado del potencial humano, son nociones generalmente compartidas por una buena parte de los suecos.

La construcción institucional de un Estado de Bienestar universalista, funcional con las necesidades de las clases medias y trabajadoras, ha cumplido su función satisfactoriamente en la creación de un acuerdo implícito generalizado sobre la deseabilidad del Estado de Bienestar como construcción histórica, cultural y mecanismo primordial en la gestión de los riesgos sociales.

El panorama político en Suecia, después de la turbulenta década de 1990, estuvo enmarcado bajo estas condiciones, ya que, si bien, las reformas al Estado de Bienestar disminuyeron su capacidad desmercantilizante y aumentaron los criterios de contributividad en el sistema de protección social, no hubo una erosión profunda en el Estado de Bienestar como referente natural de la política social.

3.2.1. El giro moderado hacia el centro. Del conservadurismo nacionalista al conservadurismo social y el “nuevo partido de los trabajadores”

Los moderados o *Moderaterna* han tenido que ajustar su esquema programático en aras de potencializar sus posibilidades de formar gobierno. El partido ha transitado desde la derecha del espectro político, especialmente durante las décadas de 1940-1960, hacia el centro del espectro de los partidos burgueses o del bloque no socialista, diluyendo sus ataques hacia el Estado de Bienestar, eliminando sus propuestas sobre deducciones fiscales para las clases altas y la incorporación de una política populista de centro derecha que ha buscado acercarse más a las clases medias.

Los mayores cambios programáticos del partido hacia el centro del espectro político no socialista, comenzaron en 1969 cuando la organización política cambió de nombre, pasando del partido de derecha o *högerpartiet* al

partido moderado o *moderata samligspartiet*, con un énfasis más marcado del conservadurismo nacionalista al conservadurismo liberal.¹⁹⁸

Durante el primer gobierno burgués de 1976, el primer ministro del partido del centro, Thorbjörn Fälldin y la coalición de partidos no socialistas en el poder, fueron incapaces de implementar reformas importantes en el Estado de Bienestar; sería hasta el gobierno conservador del primer ministro Carl Bildt en 1991, que el partido lograría introducir reformas relevantes dentro de los esquemas de seguridad social en Suecia, en un contexto marcado por la crisis bancaria y de las finanzas públicas que ayudó a agilizar el consenso político sobre los cambios.

El mal desempeño económico y la percepción negativa de los recortes al Estado de Bienestar permitieron que el partido socialdemócrata recuperara el poder en 1994. La legitimidad del partido en la construcción del modelo sueco confirió un mayor poder de negociación a los socialdemócratas para terminar de ejecutar las medidas necesarias de recortes y ajustes para el reequilibrio del modelo ante una serie de desafíos económicos, sociales y políticos.

Así, pues, de 1994 a 2006 el partido socialdemócrata se mantuvo en el poder, recuperando su predominio clásico en el sistema político sueco. Los esfuerzos de los partidos burgueses se habían revelado insuficientes, ya fuera por sus discordancias en temas de energía o impuestos, o por su incapacidad para generar una plataforma política conjunta que compitiera con el bloque socialista de los socialdemócratas, el partido de izquierda y el partido verde o ecologista.

Serían los resultados de las elecciones de 2002, considerados como uno de los peores en la historia del partido moderado, con un 15.2% de los votos, frente al 39.8% de los votos para los socialdemócratas¹⁹⁹, lo que aceleraría el planteamiento de un mayor reajuste programático hacia el centro del espectro político.

En 2003, los moderados darían la entrada a un cambio generacional en la dirección partidista con la elección de Fredrik Reinfeldt como líder de la

¹⁹⁸ Partido Moderado, *Partihistorik*, [en línea], traducción propia, Suecia, 25 de junio de 2012, Dirección URL: <http://www.moderat.se/partihistorik>, [consulta: 10 de marzo de 2015].

¹⁹⁹ Autoridad Electoral de Suecia, *Valresultat allmänna val 2002*, [en línea], traducción propia, Suecia, 2 de febrero de 2011, Dirección URL: http://www.val.se/val/val_02/slutresultat/00R/00.html, [consulta: 3 de marzo de 2015]

organización política; a partir de ese año, comenzaría uno de los mayores ajustes históricos en la plataforma política de los moderados, que se materializaría en la exitosa alianza con los tres partidos del bloque burgués, los demócratas cristianos, los liberales y el partido del centro, y una estrategia ambigua que insertó la imagen del partido moderado como el nuevo partido de los trabajadores o *det nya arbetarpartiet*.²⁰⁰

La idea de un partido moderado, que a su vez, se reivindicaba como el nuevo partido de los trabajadores, implica un giro estratégico más simbólico que ideológico, ya que el acercamiento moderado en torno al trabajo busca reforzar la denominada “línea de trabajo” o *arbetslinje* que no es otra cosa más que el fortalecimiento de una reforma al Estado de Bienestar orientada al trabajo o *Workfare State*, que legitima la noción de contributividad en los sistemas de bienestar como criterio de protección social.

Desde la nueva plataforma política moderada, el empleo constituiría el principal referente de cambio a impulsar; desde la llegada de Reinfeldt en 2003 y a lo largo del periodo previo a las elecciones de 2006, el partido moderado y sus aliados, enfatizarían en un programa conjunto que tendría como principal eje el empleo y el bienestar social.²⁰¹

Las modificaciones retóricas de los nuevos moderados o *nya moderaterna*, centraron su discurso en un cambio constructivo para fortalecer al Estado de Bienestar, lejos ya de los argumentos de las décadas de 1940-1960 sobre el desmantelamiento de los sistemas públicos de bienestar.

El ajuste en la estrategia política de los moderados como el nuevo partido de los trabajadores ha acercado a la organización al centro del espectro político, de forma tal que algunos analistas han considerado a Fredrik Reinfeldt como el David Cameron sueco²⁰², dando cabida a una hipótesis tentativa de aproximación programática entre los nuevos moderados y el laborismo británico o *tercera vía*. En este sentido, cuando se abordaron las principales adaptaciones programáticas laboristas que habían dado vida a la denominada tercera vía, enfatizamos en que tal planteamiento no funcionaba

²⁰⁰ Partido Moderado, *Nya Moderaterna. Det enda arbetarpartiet*, [en línea], traducción propia, Suecia, 9 de octubre de 2013, Dirección URL: <http://www.moderat.se/nya-moderaterna-det-enda-arbetarpartiet>, [consulta: 13 de marzo de 2015]

²⁰¹ *Idem*.

²⁰² s/a, “Profile: Fredrik Reinfeldt”, [en línea], Londres, *BBC*, 18 de septiembre de 2006, Dirección URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5355938.stm>, [consulta: 10 febrero de 2013].

adecuadamente para caracterizar el cambio de los partidos socialdemócratas en el resto de Europa, especialmente en Escandinavia.

Como se puede observar en el cuadro 11 del segundo capítulo, en un esquema internacional comparativo, únicamente los partidos socialdemócratas sueco y austriaco presentaban un alejamiento de las ideas de la tercera vía con -0.50 y -3.80 respectivamente, mientras que los demás partidos se habían aproximado ideológicamente a lo planteado por esta corriente reformista; si bien, el alejamiento del partido socialdemócrata sueco respecto de las ideas de la tercera vía es menor, expresa un esfuerzo relativo por diferenciar la plataforma del partido, manteniendo, desde una estrategia pragmática, las nociones tradicionales de la socialdemocracia, evitando relacionar las alusiones de los moderados como el nuevo partido de los trabajadores con su plataforma política.²⁰³

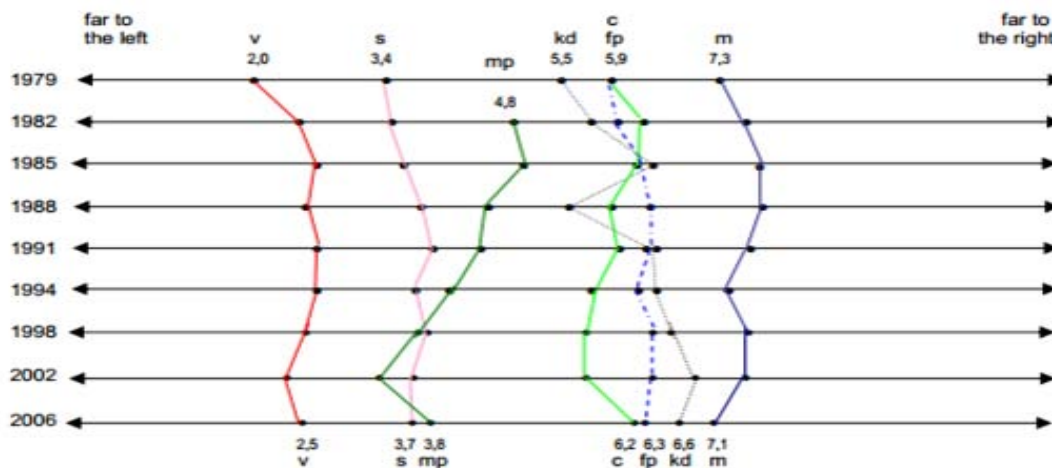
Atendiendo a lo anterior, los legados institucionales permiten observar las dificultades comparativas entre las adaptaciones de los partidos socialdemócratas escandinavos y el laborismo británico dentro de la construcción de un esquema analítico de convergencia ideológica.

En el cuadro 19 se puede apreciar la ubicación ideológica del electorado en Suecia durante 1979-2006; considerando la influencia sustancial de las preferencias del electorado en las plataformas partidistas y extrapolándolas hacia el comportamiento de los actores políticos, se infiere un desarrollo similar en éstos, con un partido moderado más cercano al centro del espectro ideológico dentro del bloque no socialista durante las elecciones de 1994 y 2006 y un partido socialdemócrata más aproximado al centro de los partidos socialistas en 1991, 1998, 2002 y 2006; ambas tendencias hacia el centro del espectro ideológico responden a la estrategia de mantenerse en el poder en el caso de los moderados en las elecciones de 1994 y en el caso de los socialdemócratas en 1991, así como de consolidar las reformas al Estado de Bienestar y acercarse al electorado de clase media en el caso de los socialdemócratas en 1998, 2002 y 2006; en lo que respecta a la estrategia de los moderados en 2006 el cambio corresponde con la renovación partidista y

²⁰³ Véase la p. 87 de este trabajo.

las aspiraciones de la organización de modernizarse y empezar a ser atractivos para las clases medias.

Cuadro 19. Promedio de la ubicación ideológica (izquierda-derecha) de los votantes en Suecia 1979-2006 ²⁰⁴



Fuente: Henrik Oscarsson y Sören Holmberg, *Swedish Voting Behavior*, [en línea], Gotemburgo, Universidad de Gotemburgo, Departamento de Ciencias Políticas, junio de 2010, Dirección URL: http://valforskning.pol.gu.se/digitalAssets/1309/1309446_swedish-voting-behavior-juni-2010.pdf, [consulta: 15 de marzo de 2015]

El siguiente paso en la estrategia política del partido moderado para acceder al poder sería la conformación de una plataforma política conjunta que aglomerara las principales propuestas e intereses de los partidos burgueses.

3.2.2. La coalición de los partidos del bloque no socialista y la plataforma política conjunta de la Alianza por Suecia

Después de la reestructuración en el liderazgo del partido moderado en 2003, aumentaron las consideraciones en torno a la deseabilidad de una alianza entre los partidos del bloque no socialista para presentar un proyecto político coherente que demostrara que la larga historia de desacuerdos entre los partidos burgueses era parte del pasado y que éstos eran capaces de gobernar al país y competir con los socialdemócratas. En este contexto, se negoció una coalición partidista denominada Alianza por Suecia o *Allians för Sverige* y el 31 de agosto del 2004 los líderes de éstos presentaron una declaración conjunta

²⁰⁴ En el cuadro, la escala ideológica izquierda-derecha va del 0 (extrema izquierda) al 10 (extrema derecha), con un punto medio de 5 (ni izquierda ni derecha). El punto medio del total del electorado fue de 5.5 en 1991, 4.9 en 1994, 5.1 en 1998, 4.9 en 2002 y 5.2 en 2006. Las iniciales de cada partido se encuentran en sueco, siendo v para el partido de izquierda, s para el socialdemócrata, mp para el partido verde o ecologista, c para el partido del centro, fp para el partido liberal, kd para el partido cristianodemócrata y m para el partido moderado.

que definía la plataforma política de los partidos moderado, centro, liberal, y cristianodemócrata.²⁰⁵

Tanto en el manifiesto conjunto de la Alianza como en los debates y declaraciones públicas ésta enfatizó repetidamente que preservaría el Estado de Bienestar y que sólo se remitiría a emprender ajustes incrementales para mejorar su desempeño.²⁰⁶

Sería durante la campaña para las elecciones de 2006 que la coalición partidista presentaría su manifiesto electoral “Nueva esperanza para Suecia” o *Nytt hopp för Sverige*, en el que introduciría sus principales propuestas y argumentos para la elección de un nuevo gobierno en el país. Sin duda, el tema central de la campaña electoral de los partidos del bloque burgués sería la cuestión del desempleo.

De acuerdo con las cifras de la Alianza, el desempleo alcanzaba a por lo menos 1.5 millones de suecos, es decir, una cuarta parte de la fuerza de trabajo, manteniendo una alta incidencia entre los jóvenes y aquellos dependientes de las transferencias de bienestar.²⁰⁷

Conforme a la perspectiva planteada por la oposición, los desempleados constituían un foco de excluidos dependientes de los beneficios del Estado de Bienestar en un marco deficiente para el clima empresarial que había debilitado las oportunidades de los individuos para crear su propio bienestar a través del empleo.

Con esta noción en mente, la Alianza impulsó como punto nodal de sus propuestas el enunciado “Más empleo y más empresas” *Fler jobb och fler företag*, donde explicaba la necesidad de hacer más redituable que los individuos se incorporaran al mercado de trabajo en vez de que dependieran de las transferencias de bienestar.

²⁰⁵ Nicholas Claude, “Cambio histórico en las elecciones suecas”, [en línea], Estocolmo, *Sweden.se. The oficial Gateway to Sweden*, 22 de septiembre de 2006, <http://www.sweden.se/sp/Inicio/Trabajar-vivir/Lectura/Cambio-historico-en-elecciones-suecas/> [consultada el 1 de diciembre de 2012]

²⁰⁶ Christine Agius, “Sweden’s 2006 Parliamentary Election and After: Contesting or Consolidating the Swedish Model?”, *Parliamentary Affairs*, núm. 60, vol. 4, Oxford, Oxford University Press, 24 de agosto, 2007, p. 586.

²⁰⁷ Alex D. Smith, “Swedes set for a swig to the right”, [en línea], Londres, *The Guardian*, 10 de septiembre de 2006, Dirección URL: <http://www.theguardian.com/world/2006/sep/10/alexduvalsmith.theobserver>, [consulta 14 de enero de 2015]

La gran cantidad de desempleados era un problema integral que debía ser atacado a través de varios frentes: por un lado, facilitando la incorporación al mercado de trabajo de jóvenes, migrantes y desempleados de largo plazo; por otro lado, fomentando un clima empresarial adecuado, a través de deducciones de impuestos, la eliminación del impuesto a la riqueza, créditos estatales para las pequeñas y medianas empresas, mayores deducciones fiscales para las ganancias del capital y la reducción de los costos laborales para aumentar las contrataciones.²⁰⁸

En cuanto a los beneficios de bienestar, la Alianza no planteó en su manifiesto un cambio radical en su alcance y generosidad; ambas transferencias mantendrían una cobertura del 80% del ingreso previo del trabajador, sin embargo, se revisarían sus condiciones para fortalecer los criterios relacionados con el valor del trabajo y la denominada línea de trabajo o *arbetslinje* para generar bases más sólidas de reinserción laboral y relajar las obligaciones patronales del seguro de enfermedad después de la segunda semana de ausencia laboral.²⁰⁹

Otro punto favorable para la Alianza por Suecia fue su acercamiento con las clases medias y su giro favorable hacia los trabajadores de medianos y bajos ingresos con la introducción de una política de recortes fiscales, enfocada a los impuestos al ingreso y mayores deducciones para trabajadores que decidieran transitar de los empleos de medio tiempo a tiempo completo o trabajos con mayores responsabilidades.

En términos generales, la propuesta política de la Alianza secuestró varios de los puntos más exitosos de la política social socialdemócrata, especialmente los relacionados con la igualdad de género y la política familiar, aportándoles un matiz liberal-conservador secundario con alusiones constantes a la familia, el individuo, el espíritu empresarial y los negocios.

El triunfo de la Alianza por Suecia es atribuible al pragmatismo del partido moderado para emprender un reajuste ideológico al centro del espectro político que logró captar adecuadamente la ambigüedad del votante medio.

²⁰⁸ Partido Moderado, *Valmanifest. Allians för Sverige. Nytt hopp för Sverige från 2006*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, Partido Moderado, Dirección URL: http://www.moderat.se/sites/default/files/attachments/valmanifest_2006.pdf [consulta 15 de marzo de 2015].

²⁰⁹ *Idem.*

A partir del breve análisis discursivo y simbólico de la coalición partidista, se puede adelantar que su mérito deviene de una estrategia populista centrada en una fusión de valores del conservadurismo y el liberalismo social, así como un apoyo global al Estado de Bienestar y una retórica enfocada a un reformismo de bienestar que lejos de acabar con las estructuras de bienestar buscaría modernizarlas, hacerlas más funcionales y adaptarlas al nuevo contexto internacional.

Ahora bien, a pesar de que no se puede identificar un discurso radical en torno al Estado de Bienestar socialdemócrata, los orígenes y bases ideológicas de la política social y de la idea misma de bienestar, que sostiene la coalición burguesa difieren considerablemente de aquellos contruidos por los socialdemócratas, especialmente durante el periodo de expansión del Estado de Bienestar.

Desde la visión de los moderados, el Estado de Bienestar había mermado la iniciativa, el esfuerzo propio y la libre capacidad de los individuos para elegir el mejor destino para su bienestar; el nexo del Estado en la vida pública y social había debilitado a las familias y al espíritu empresarial; el bienestar es construido desde la actividad empresarial con la generación de empleos que proporcionen bienestar.

A partir de esta percepción de la sociedad y del papel relativo del Estado, la familia y el mercado, se desplegaron toda la serie de reformas en los programas de seguridad social más representativos en el análisis del Estado de Bienestar, destacando una intencionalidad política adyacente en contra del edificio institucional socialdemócrata en las estructuras de bienestar en Suecia.

3.2.3. Las reformas en los sistemas de seguridad social

La primera gestión de Fredrik Reinfeldt (2006-2010), a diferencia de la de su homólogo Carl Bildt (1990-1994), se desarrolló en un gobierno de mayoría parlamentaria lo que implicaba que, si bien los partidos opositores tenían ciertas áreas de influencia y capacidad de negociación en el proceso de reforma, la mayor parte de las modificaciones emprendidas podrían llevarse a cabo únicamente con la aprobación de los miembros de la coalición de partidos burgueses comprendida por el partido moderado, el partido del centro, el partido cristiano demócrata y el partido liberal.

En este sentido, es relevante destacar que el grueso de las reformas en los seguros de desempleo y enfermedad se aprobó durante el primer periodo de gobierno de Reinfeldt (2006-2010) y la primera parte de su segundo periodo (2010-2012). Con lo que respecta al sistema de pensiones, no se emprendió ningún tipo de modificación en el modelo, ya que como se explicó anteriormente, el alcance y profundidad de la reforma de la década de 1990 fue de tal impacto que a lo largo de los periodos analizados (2007-2012) el gobierno conservador se remitió únicamente a consolidar el nuevo sistema.

El estudio de las transformaciones en los tres programas de transferencias al ingreso ha permitido generar una nueva división de las reformas con base en la profundidad y alcance de los cambios introducidos y su impacto en la gestión de los riesgos sociales. Del análisis del segundo periodo de las reformas a los programas de transferencias del ingreso (2007-2012) se desprende la siguiente clasificación:

a) Una reforma profunda y de amplio alcance en el seguro de desempleo que plantea una erosión significativa en el diseño institucional del seguro; b) una reforma incremental media en el seguro de enfermedad que endureció los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios y limitó la duración del seguro.

De lo planteado en las líneas anteriores es posible generar una tabla comparativa entre el impacto y alcance de las reformas a los seguros de desempleo, enfermedad y las pensiones en la década de 1990 y 2007-2012.

Cuadro 20. Evaluación comparativa del proceso de reforma en los seguros de desempleo, enfermedad y las pensiones

	1990-1998	2007-2012
Reformas profundas	Pensiones	Seguro de desempleo
Reformas incrementales menores/medias	Seguro de enfermedad	Seguro de enfermedad
Reformas incrementales menores	Seguro de desempleo	
Sin modificaciones		Pensiones

Es necesario señalar que del estudio desprendido del segundo gran proceso de reforma del los sistemas de seguridad social en el Estado de Bienestar sueco (2007-2012) se observó lo siguiente: una modificación en el diseño institucional

del seguro de desempleo de alto impacto, capaz de alterar significativamente el carácter socialdemócrata del mismo; una mayor influencia de la coalición de los partidos burgueses en la reforma de los sistemas de seguridad social al presentar una plataforma política moderada y ambigua ideológicamente; un proceso genérico de liberalización ampliada en la reforma a los sistemas de seguridad social, presente en todos los países industrializados y verificado por Suecia que reconfigura el papel del Estado en la política social; una modificación mayor en los seguros de desempleo y enfermedad que disminuye el potencial desmercantilizante de dichos mecanismos de seguridad social pero que no indica, a lo largo de los periodos estudiados, un viraje del Estado de Bienestar sueco hacia otra tipología en los regímenes de bienestar.

Cuadro 21. Índice total de generosidad comparado (seguro de enfermedad + seguro de desempleo + pensiones)

País	2006	2008	2010
Canadá	26*	25.8	25.7*
EU	21.4	21.3	21.7
Reino Unido	28.1*	28.2	27.5*
Francia	38	37.9	38
Alemania	32	32.2	32
Holanda	38.1	37.9	38.6
Dinamarca	35.2*	33.3	34.1*
Finlandia	34.1	33.5	34.1
Noruega	42.7	43.1	43.9
Suecia	38.8*	36.2	35.2*

Fuente: Elaboración propia y Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

De acuerdo con los datos presentados en el cuadro 21, el Estado de Bienestar en Suecia, analizado desde los tres mecanismos de seguridad social seleccionados, seguía formando parte, por lo menos hasta 2010, del grupo de los Estados de Bienestar socialdemócratas, al no haberse aproximado su índice total de generosidad al de los Estados de Bienestar liberales (21-27.5) y mantenerse en un nivel de generosidad sólo superado por el del Estado de Bienestar noruego (43.9), dentro del grupo de los Estados de Bienestar socialdemócratas.

Dado el desarrollo histórico, social y político de Suecia, un acercamiento hacia un Estado de Bienestar conservador es poco probable debido a que si bien, estos regímenes de bienestar sobrepasan en sus índices de generosidad

total a todos los Estados de Bienestar socialdemócratas (32-38.6), con la excepción de Noruega, como se verá más adelante, las relaciones de poder generadas por el régimen de bienestar sueco no han devenido en un modelo de estratificación similar al conservador.

Ahora bien, de la serie de países analizados, sólo los correspondientes a los regímenes de bienestar liberal y socialdemócrata han disminuido su índice total de generosidad, destacando Suecia como el país que más ha reducido su índice de generosidad en este periodo (-3.6), sólo seguido por Dinamarca (-1.1), Reino Unido (-0.6) y Canadá (-0.3).

3.2.3.1. Reformas profundas en los sistemas de seguridad social. La erosión del diseño institucional del seguro de desempleo

De los tres mecanismos de seguridad social analizados en este trabajo, ha sido, sin duda alguna, el seguro de desempleo el que ha generado una confrontación mayor entre las principales fuerzas políticas de Suecia; como se ha enfatizado en múltiples ocasiones, el diseño institucional del seguro se construyó con una doble función, por un lado, gestionar la escala de riesgos relacionada con la pérdida del empleo, desde una visión favorable para los asegurados y constituirse como una herramienta política paralela para el movimiento obrero y sindical, confiriéndoles una posición menos desventajosa en las negociaciones con los empleadores.

Desde este acercamiento se ha considerado que del paquete de reformas a analizar, las relacionadas con el seguro de desempleo corresponden a la mayor reconfiguración en las estructuras de seguro social en Suecia, al modificar sustancialmente el diseño institucional del seguro de desempleo que deviene en una alteración a largo plazo de las relaciones entre trabajo-capital y el aumento de las desigualdades, con esquemas que pervierten las funciones básicas de los sistemas de seguridad social.

Cuadro 22. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de desempleo a nivel internacional en 2006

País	Tasa transf. ingreso (%)	Periodo para calificar	Duración de beneficios	Días de espera	Cobertura (%)
Canadá	55.8	45	38	14	83
EU	58.2	20	26	7	89
Reino Unido	17.1	11	26	3	88
Francia	71.5	61	100	7	87
Alemania	60	104	52	0	77
Holanda	79.9	104	104	0	87
Dinamarca	57	52	208	0	79
Finlandia	57.1	43	100	7	74
Noruega	66.5	4	104	3	91
Suecia	73.6	52	60	5	81

Fuente: Elaboración propia y Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

Como se ha comentado previamente, las reformas al seguro de desempleo durante la década de 1990 no cuestionaron el carácter socialdemócrata del Estado de Bienestar ni modificaron la estructura institucional del mismo, por lo que hasta 2006, año en el que el gobierno conservador de Fredrik Reinfeldt entró al poder, el seguro de desempleo sueco seguía siendo uno de los más generosos de los países nórdicos, con la segunda tasa más elevada de transferencias del ingreso (73.6%), sólo después de la tasa de transferencia del seguro holandés (79.9%), así como una duración de los beneficios (60 semanas) y cobertura relativamente extendidas (81%).

Las reformas al seguro de desempleo llevadas a cabo durante el gobierno de Reinfeldt se caracterizaron, al igual que su base discursiva y aparente moderación ideológica, por seguir una estrategia más discreta en contra de los sindicatos; no obstante, como se verá más adelante, las modificaciones introducidas en esta fase, constituyen una erosión considerable del sistema de administración Ghent, que si bien no planteó la eliminación de la gestión sindical de los fondos de desempleo, ha confluído en una reforma que diluye la estructura de incentivos del seguro de desempleo y por tanto, pone en duda su viabilidad como un sistema solidario de seguridad social.

La estrategia del gobierno de Reinfeldt partió de un análisis de las fortalezas del diseño institucional del seguro de desempleo, descartando una política de ataque frontal en contra de los sindicatos como la emprendida en la primera mitad de la década de 1990 por su partido, encaminando su accionar hacia el debilitamiento de la estructura de incentivos del seguro de desempleo que se sostenía sobre dos pilares: cuotas individuales bajas y amplios beneficios, a través de tasas generosas de transferencias del ingreso.

El principal argumento esgrimido por los moderados era que el modelo Ghent de administración sindical de los fondos de desempleo distorsiona la formación salarial, socializando los costos del desempleo al grueso de los contribuyentes y empresarios, por lo que las modificaciones necesarias debían restablecer la contributividad del sistema a través de un mecanismo progresivo general donde los grupos laborales con mayor riesgo de desempleo aporten la mayor carga financiera del seguro.²¹⁰

Por tanto, es factible caracterizar a la reforma en el seguro de desempleo como una alteración sustentada sobre bases ideológicas que plantean el debilitamiento del sistema Ghent de administración sindical por formar parte del diseño institucional socialdemócrata del Estado de Bienestar.

3.2.3.1.1. Las modificaciones al seguro de desempleo que fortalecen la línea de trabajo o *arbetslinje*

En la propuesta de reformas presentada ante el parlamento, titulada “Un seguro de desempleo para el trabajo” o *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*, la Alianza por Suecia desarrolló las principales modificaciones al sistema vigente. Desde su perspectiva era necesario modificar el seguro de desempleo en por lo menos cuatro aspectos: los criterios de elegibilidad; el tiempo límite de los beneficios; el nivel cobertura de las tasas de transferencias al ingreso y el financiamiento del seguro.²¹¹

A diferencia de lo propuesto por la coalición de partidos burgueses en su plataforma política para las elecciones de 2006, las modificaciones al seguro de desempleo y enfermedad no sólo plantean un cambio en su alcance y generosidad, aunque se hayan mantenido los mismos niveles iniciales en las

²¹⁰Frank Bandau, *op.cit.*, p.12.

²¹¹s/a, *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 16 de noviembre de 2006, Dirección URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/25/65/b98e5e6d.pdf>, [consulta: 19 de abril de 2014]

tasas de transferencias al ingreso de los seguros, sino que articulan un reordenamiento político que busca resquebrajar los remanentes del edificio institucional de bienestar socialdemócrata.

Las transformaciones en el seguro de desempleo han sido divididas en función de sus objetivos: el fortalecimiento de la línea de trabajo o *arbetslinje* que agrupa las medidas relacionadas con el endurecimiento de los criterios de elegibilidad, los recortes en la duración, transferencias del ingreso y la erosión de la gestión sindical de los fondos del seguro de desempleo, manifestada a través de las modificaciones en el financiamiento del seguro.

En el documento de trabajo presentado ante el parlamento, “Un seguro de desempleo para el trabajo”, el gobierno de Reinfeldt anunciaba expresamente que las transformaciones que se propondrían buscarían “eliminar los incentivos o generosidad del sistema para que más personas regresaran a trabajar”²¹², tal fortalecimiento de la línea de trabajo se lograría a partir de las siguientes medidas:

 **Endurecimiento de los criterios de elegibilidad.**

-Aquellos que busquen acceder al seguro de desempleo deberán cumplir con un requerimiento de por lo menos 80 horas laboradas por mes, durante un periodo de por lo menos de 6 meses o 480 horas trabajadas y no haber pasado más de 1 año sin empleo previo a la solicitud.

-Bajo ciertas circunstancias, como salida del mercado laboral por estudios, capacitación o enfermedad, el tiempo máximo o *överhoppningsbara tiden* que puede transcurrir sin una relación laboral para acceder al seguro pasó de 7 a 5 años.

-Se eliminó la posibilidad de que, bajo ciertas condiciones, los estudiantes que recibieran capacitación laboral y se registraran en la Agencia de Empleo pudieran acceder a los beneficios relacionados con el seguro.²¹³

 **Disminución del tiempo límite de duración de las transferencias al ingreso.**

-El periodo de duración máximo de las transferencias del seguro será de 300 días y para padres con hijos menores de 18 años de 450 días.

²¹² *Idem.*

²¹³ *Idem.*

-Se crea un programa de reinserción laboral, mejor conocido como programa “de garantía al trabajo y desarrollo” o *jobb och utvecklingsgaranti* en el que después de transcurrido el periodo máximo de 300 o 450 días, los asegurados pueden buscar empleo o entrenamiento.

-Se elimina la limitación geográfica u ocupacional para buscar empleo durante los primeros 100 días del seguro, los desempleados deberán considerar trabajar en cualquier empleo disponible.

Recortes en el nivel de las tasas de cobertura del ingreso.

- El nivel de las tasas de cobertura del ingreso se modifican, de tal suerte que el porcentaje de cobertura del ingreso se mantiene en 80% los primeros 200 días; 70% del ingreso a partir del día 201 al día 300 y del 65% a partir del día 301; en el caso de los padres con hijos menores de 18 años, el porcentaje de cobertura del ingreso pasa del 70% al 65% a partir del día 451.

-El nivel máximo de ingreso durante los primeros 100 días del seguro se recorta de 730 coronas suecas a 680 coronas suecas.

-Se aumentan dos días más de espera para recibir los beneficios, pasando de 5 a 7 días.²¹⁴

Esta serie de medidas corresponderían con reformas incrementales en el sentido de que no modifican sustancialmente la estructura del seguro, enfocándose sobre todo al endurecimiento de los criterios de elegibilidad y el recorte en las tasas de transferencias y duración de los beneficios.

En la siguiente sección se tratará lo que desde esta perspectiva se ha considerado como la mayor modificación en el seguro de desempleo, sustentada sobre bases ideológicas, que deviene en una alteración profunda y progresiva en la estructura base del seguro.

3.2.3.1.2. El ataque ideológico al sistema Ghent de administración sindical del seguro de desempleo

El otro componente de la reforma al seguro de desempleo se apoya en un cuestionamiento ideológico que considera que la administración sindical de los fondos de desempleo debe ser, en el mejor de los casos, debilitada, ya que socializa los costos del desempleo, fortalece el poder de los sindicatos y

²¹⁴ s/a, *En effektivare arbetslöshetsförsäkring*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 13 de marzo de 2008, Dirección URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/10/97/fe46ab65.pdf>, [consulta: 19 de abril de 2014]

distorsiona la formación de los salarios. En este sentido, la propuesta moderada ha insistido en la necesidad de disminuir el apoyo tradicional del Estado a los fondos de desempleo, vía subsidios para la homologación de las cuotas de los trabajadores afiliados a algún fondo y, por tanto, a algún sindicato.

Sin duda, este componente de la reforma al seguro de desempleo es el que le imprime un carácter de pugna ideológica y, como ya se dijo, constituye la reforma más profunda y ambiciosa de todas las analizadas durante los mandatos de Fredrik Reinfeldt.

De acuerdo con cifras proporcionadas por la Alianza por Suecia, el subsidio del Estado a los fondos de desempleo había pasado de dos tercios del financiamiento de los mismos en la década de 1960 a un 90% de éstos para 2005.²¹⁵ Desde esta noción, el gobierno conservador consideraba innecesario financiar el componente solidario del seguro que planteaba un subsidio de compensación o *utjämningsbidrag*, que prevenía las disparidades de costos relacionados al riesgo de desempleo entre los diversos fondos y que buscaba, como consecuencia lógica, una homologación de las cuotas de los trabajadores afiliados a algún sindicato.

Las modificaciones en el financiamiento de los fondos del seguro de desempleo se fundamentan en lo ya dicho, la inviabilidad de que los costos del desempleo sean socializados entre todos los trabajadores y los empleadores, es por ello que con los cambios en el seguro se introduce el supuesto contributivo de que los beneficiarios deberán absorber una mayor parte de los costos del financiamiento del seguro que, a su vez tendrá como correlato una disminución de la responsabilidad financiera del Estado sobre éstos.

La eliminación de los incentivos o generosidad del seguro planteada desde las primeras líneas de la propuesta del gobierno conservador hace hincapié en aumentar la visibilidad de los costos del desempleo, a través de una regresión del carácter solidario del seguro, que cuestiona profundamente cualquier socialización universalista de los riesgos sociales. Es así que las principales modificaciones en el financiamiento de los fondos de desempleo se sintetizan en dos nociones:

²¹⁵ s/a, *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*, op. cit.

1.- Un aumento de las cuotas de contribución financiera en los fondos de desempleo o *förhöjd finansieringsavgift*, que no podría exceder 300 coronas suecas por miembro desempleado.

2.- El aumento de las cuotas o responsabilidad financiera individual que se rige por la premisa de que el nuevo diseño financiero debe reflejar el riesgo de desempleo de las diversas actividades o labores que los fondos están cubriendo, por lo que un aumento en el riesgo de desempleo debe hacerse más visible a través del crecimiento de las cuotas individuales, de tal suerte que las cuotas de cada miembro inscrito en un fondo de desempleo deben variar conforme al umbral de riesgo de desempleo.²¹⁶

Los cambios introducidos en este mecanismo de seguridad del ingreso han afectado a los grupos sociales con trabajos más inestables y por tanto, con tasas más elevadas de desempleo. La transferencia de la carga financiera hacia los miembros de los fondos de desempleo con mayores tasas de desempleo pervierte la función del seguro de desempleo en la gestión del riesgo social básico que pretende cubrir, generando que los trabajadores con trayectorias laborales más volátiles, como los trabajadores poco calificados, obreros e inmigrantes, opten por no cubrir las cuotas que exige el nuevo financiamiento de los fondos; lo anterior ha generado una polarización de las cuotas de financiamiento del seguro que van de las 29-175 coronas suecas, siendo los mayores contribuyentes los trabajadores poco calificados como trabajadores de la construcción (+11.5% de las cuotas), trabajadores en hoteles y restaurantes (+10.5% de las cuotas) y trabajadores de mantenimiento (+8.3% de las cuotas).²¹⁷

²¹⁶ *Idem.*

²¹⁷ Frank Bandau, *op. cit.*, p.17.

Cuadro 23. Cuadro comparativo de las modificaciones en el seguro de desempleo 1998 y 2013

	1998	2013
días de espera	5	7
% del ingreso cubierto por transferencias	80%	80% (día 7 al día 200) 75% (día 201-300) 65% (301-450)
cuota individual de los fondos del seguro	9-40 coronas suecas (1-5 dólares)	29-175 coronas suecas (3-20 dólares)
administración de los fondos	sindical y fondo independiente <i>Alfakassan</i>	sindical y fondo independiente <i>Alfakassan</i>
límites en la duración de las transferencias	600 días	300-450 días
criterios de elegibilidad	reconceptualización hacia un seguro de ajuste temporal restricción hacia trabajadores de medio tiempo	estudiantes ya no podrán acceder al seguro mínimo de 480 horas previas trabajadas noción del seguro como de ajuste temporal

Fuente: Elaboración propia y s/a, *En effektivare arbetslöshetsförsäkring*, [en línea], Estocolmo, 13 de marzo de 2008, Dirección URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/10/97/fe46ab65.pdf>, [consulta: 19 de abril de 2014]

La estrategia del gobierno conservador en la reforma al seguro de desempleo fue más exitosa que la seguida por su homólogo Carl Bildt durante la primera mitad de la década de 1990, ya que la alteración de la estructura de incentivos en el seguro de desempleo ha impactado directamente en la fortaleza del movimiento obrero y sindical, disminuyendo el número de afiliados a los sindicatos, por ejemplo, de 2006-2008 el número de miembros afiliados a algún sindicato fuera de los fondos de desempleo pasó del 3.7% al 9.1%, siendo los grandes afectados aquellos sindicatos que agrupan a los trabajadores poco calificados y los empleados en el sector de los servicios, que perdieron entre 1.5 y 1.2 millones de miembros respectivamente.²¹⁸

²¹⁸ *Ibidem*, p.16.

Cuadro 24. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de desempleo a nivel internacional en 2010

País	Tasa transf. ingreso (%)	Periodo para calificar	Duración de beneficios	Días de espera	Cobertura (%)
Canadá	55.8	45	42	14	82
EU	58.7	20	99	7	85
Reino Unido	17.2	12	26	3	84
Francia	70.8*	104	104	7	/
Alemania	60	104	52	0	76
Holanda	83	104	90	0	86
Dinamarca	56.4*	52	104	0	71
Finlandia	56.5*	34	100	7	74
Noruega	66.8	4	104	3	92
Suecia	61.7*	52	60	7	68

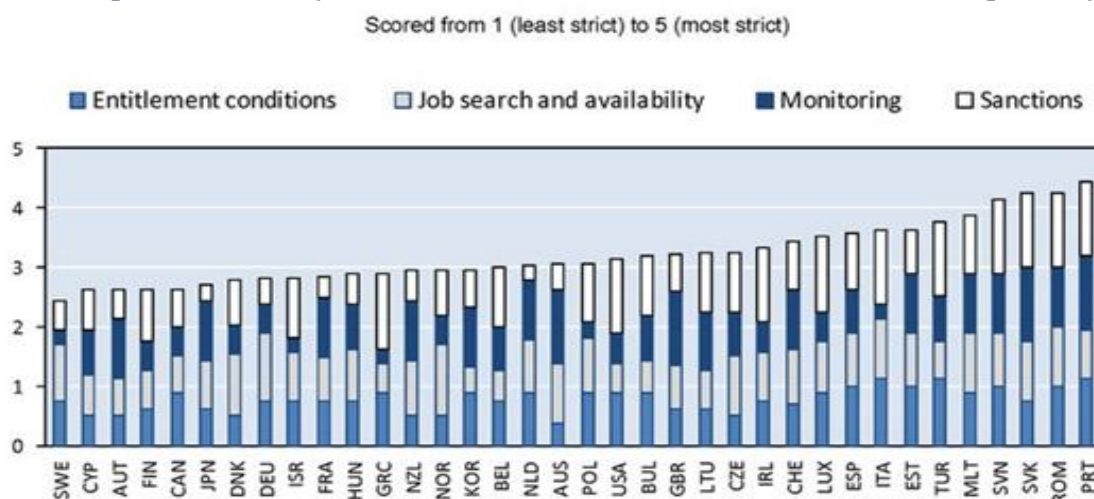
Fuente: Elaboración propia y Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

Como se evidencia en el cuadro 24, las reformas en el seguro de desempleo en Suecia han impactado sobre todo en dos aspectos de dicho mecanismo: la cobertura del seguro, que pasó del 81% en 2006 a 68% en 2010 (-13%), siendo la más baja de todos los países analizados, sólo acercándose a la cobertura del seguro danés (71%) y el porcentaje del ingreso cubierto por las transferencias del seguro de desempleo que pasó del 73.6% al 61.7% del ingreso, si bien, la tasa de transferencia del seguro de desempleo sueco se sitúa como la cuarta tasa más generosa del grupo de países analizados, sólo después de las tasas de transferencias de los seguros holandeses (83%), francés (70.8%) y noruego (66.8%), ésta ha presentado el decrecimiento más significativo (-11.9) del grupo de países en el que disminuyeron las tasas de transferencia del ingreso con respecto a 2006, entre los cuales destacan, Francia (-0.7%), Dinamarca (-0.6%) y Finlandia (-0.6%).

Del análisis comparativo entre la generosidad de los seguros de desempleo en 2006 y 2010 se apreciaron tendencias divididas, con 4 países que aumentaron sus tasas de transferencias del ingreso, Holanda (+3.1), EU (+0.5%), Noruega (+0.3) y Reino Unido (+0.1) y 2 que las mantuvieron (Canadá y Alemania).

Por otro lado, si se analizan únicamente las reformas relativas al fortalecimiento de la línea de trabajo o *arbetslinje*, es decir, aquellas que corresponden especialmente a los criterios de elegibilidad, las tasas de transferencias y los días de espera, el seguro de desempleo en Suecia se mantenía, por lo menos hasta 2011, como uno de los menos estrictos a nivel internacional en lo que respecta a las condiciones para acceder a los beneficios (trayectoria laboral y contribuciones al seguro); requisitos sobre búsqueda activa de empleo y disponibilidad laboral (posibilidades de rechazar empleos asignados por la Agencia de Empleo, traslados fuera de la zona de residencia); monitoreo o pruebas sobre actividades de búsqueda de empleo y sanciones.

Gráfica 3. Medición comparada de los criterios de elegibilidad de los seguros de desempleo en 2011 (de los menos estrictos a los más estrictos 1-5 puntos)



Fuente: Danielle Venn, "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD Publishing, Paris, 2012, Dirección URL: 10.1787/5k9h43kgkvr4-en, [consulta: 15 de enero de 2015]

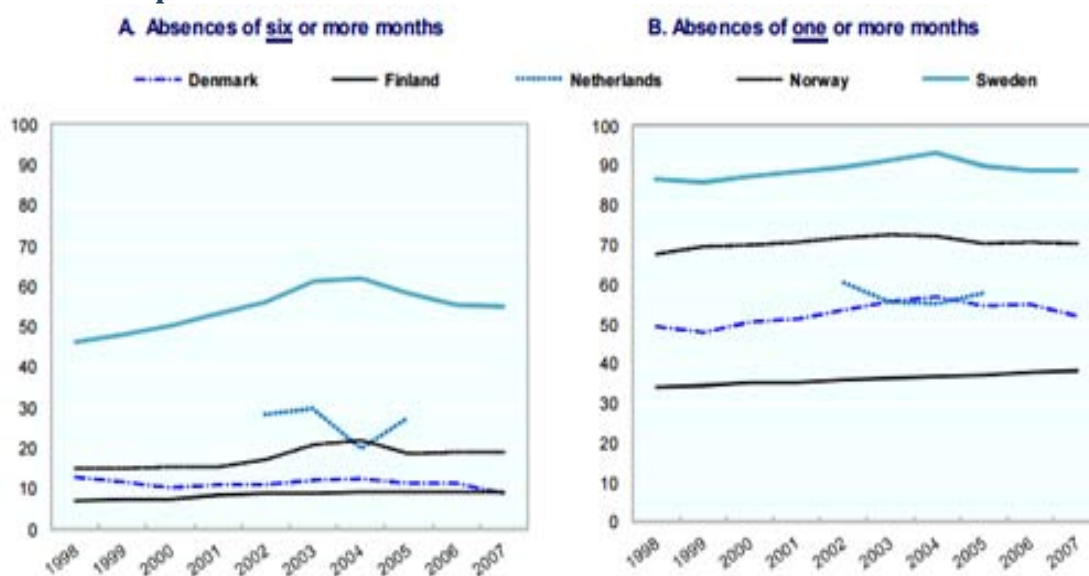
3.2.3.2. Reformas incrementales medias. La introducción de la cadena de rehabilitación o *rehabiliteringskedja* como eje para el fortalecimiento de una noción de seguro de ajuste en el seguro de enfermedad

Las reformas al seguro de enfermedad se dieron en un contexto de crecimiento sostenido de las cifras de beneficiarios en general y las de asegurados con enfermedades de larga duración, esta tendencia estuvo presente desde 1995 hasta por lo menos 2004, con un 14% de la población activa recibiendo el

seguro de enfermedad o incapacidad e incluso con cifras que superaban a la de los beneficiarios del seguro de desempleo.²¹⁹

Como se puede observar en la gráfica 4, el desarrollo del seguro en Suecia se caracterizó por un aumento de los asegurados con enfermedades de largo plazo, con una triplicación de los beneficiarios de más de 1 año de enfermedad y un crecimiento del 140% y 90% en los enfermos de 6 meses-1 año y los enfermos de menos de 6 meses respectivamente para el año 2003.²²⁰

Gráfica 4. Porcentaje de ausencias de largo plazo como porcentaje del total de ausencias por enfermedad 1998-2007



Fuente: OCDE, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries*, "Sweden: Will the Recent Reforms Make it?", [en línea], Paris, OECD Publishing, 2009, Dirección URL: <http://www.oecd.org/sweden/42265699.pdf>, [consulta: 24 de noviembre de 2014]

²¹⁹ OCDE, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries*, "Sweden: Will the Recent Reforms Make it?", [en línea], Paris, OECD Publishing, 2009, Dirección URL: <http://www.oecd.org/sweden/42265699.pdf>, [consulta: 24 de noviembre de 2014]

²²⁰ *Idem*.

Cuadro 25. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de enfermedad a nivel internacional en 2006

País	Tasa transf. ingreso (%)	Periodo para calificar	Duración de beneficios	Días de espera	Cobertura (%)
Canadá	35.6	15	15	14	80
EU	/	/	/	/	/
Reino Unido	20.8	6	52	3	88
Francia	64.5	52	156	3	100
Alemania	89.7	0	78	0	81
Holanda	86.6	0	104	0	88
Dinamarca	56.9	13	52	0	100
Finlandia	71.8	0	50	10	100
Noruega	100	4	52	0	100
Suecia	81.7	0	999	1	88

Fuente: Elaboración propia y Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

De acuerdo con las cifras presentadas en el cuadro 25, hasta 2006, el seguro de enfermedad sueco se encontraba entre los tres seguros más generosos de todos los países seleccionados, sólo después del seguro holandés con una tasa de transferencia del ingreso mayor (86.6%) y cero días de espera.

La característica más sobresaliente del seguro era su amplia duración (999 días o 142 semanas), únicamente sobrepasada por la del seguro francés (156 semanas), y la ausencia de periodos de contribución previa para calificar al mismo; esta mezcla entre una larga duración y cero contribuciones aportaba un amplio potencial desmercantilizante al seguro de enfermedad sueco, aun considerando que después de las reformas de la década de 1990 la cobertura del seguro se redujo del 98% al 88%.

Es dentro de este contexto en el que se enmarcan las reformas al seguro de enfermedad sueco, donde uno de los principales focos de reforma comenzó por la duración máxima del seguro y su accesibilidad.

3.2.3.2.1. El fortalecimiento de la noción de reinserción laboral y la introducción de la cadena de rehabilitación o rehabiliteringskedja

Los cambios en el seguro de enfermedad apuntan hacia un abandono progresivo en la gestión del riesgo social base cubierto por el seguro, la enfermedad, hacia criterios de fortalecimiento de la línea de trabajo o

arbetslinje y la cadena de rehabilitación o *rehabiliteringskedja* enfocada a la reinserción laboral.

La modificación principal en el seguro de enfermedad está constituida por una reducción global en los criterios de elegibilidad que ha delineado un papel comparativamente marginal del seguro, limitando la gestión de los riesgos sociales a través de nociones restrictivas sobre la incapacidad laboral y la enfermedad que configura una reconceptualización del seguro de enfermedad como un seguro de ajuste enfocado a la flexibilización y reinserción en el mercado laboral.²²¹

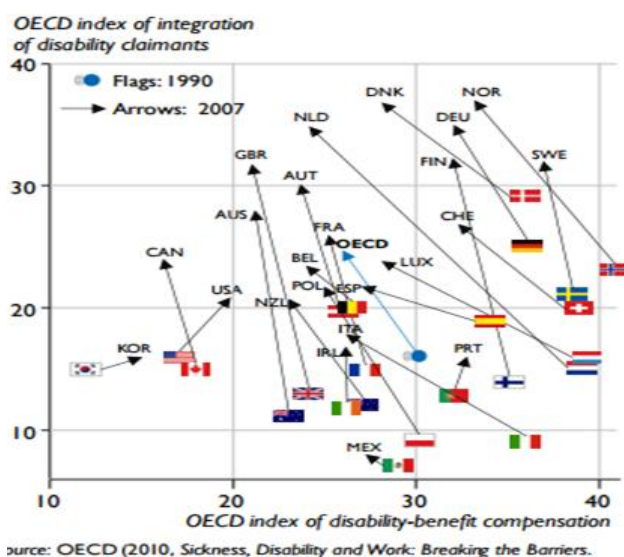
Es así, que el planteamiento principal de la reforma en el seguro de enfermedad correspondió con una retórica crítica sobre la viabilidad de un sistema con un mal funcionamiento, reflejado con cifras elevadas de ausentismo laboral y enfermedad, así como un proceso pasivo de rehabilitación y la influencia de criterios no médicos en su diseño; conforme a la Alianza por Suecia, el diseño institucional del seguro había sido muy blando, con reglas y límites poco claros en la duración de los beneficios que habían confluído en el mal funcionamiento ya comentado, de tal suerte que la ambigüedad del seguro sobre cuánto tiempo había que esperar para que la Agencia de Seguridad Social probara que el asegurado podía regresar a su empleo anterior o tomar otro del mercado laboral desincentivaba, desde la argumentación conservadora, a los beneficiarios para que regresaran a trabajar.²²²

De igual forma, la coalición de partidos burgueses explicaba que el carácter del seguro dificultaba devolver un papel activo a los asegurados para una pronta reinserción laboral, donde fuera el trabajo remunerado y no las transferencias sociales las que aseguraran un nivel de vida adecuado para los individuos.

²²¹ s/a, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 19 de marzo de 2008, Dirección URL: <http://www.regeringen.se/contentassets/b0cf04fc987642e7975e522c3c4bca31/en-reformerad-sjukskrivningsprocess-for-okad-atergang-i-arbete-prop.-200708136>, [consulta 3 de abril de 2015]

²²² Véase: s/a, *Vissa sjukförsäkrings och pensionsfrågor*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 24 de mayo de 2007, Dirección URL: <http://data.riksdagen.se/fil/FAEE58DE-EC18-4645-AACC-D74607C06A87>, [consulta 15 de marzo de 2015] y s/a, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 19 de marzo de 2008, Dirección URL: <http://www.regeringen.se/contentassets/b0cf04fc987642e7975e522c3c4bca31/en-reformerad-sjukskrivningsprocess-for-okad-atergang-i-arbete-prop.-200708136>, [consulta 3 de abril de 2015]

Gráfica 5. Dirección de las reformas al seguro de enfermedad en los países de la OCDE en 2007



Fuente: OCDE, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries*, "Sickness, Disability and Work. Improving social and labour-market integration of people with disability", Paris, OECD Publishing, 2010, Dirección URL: <http://www.oecd.org/els/soc/46488022.pdf>, [consulta: 13 de noviembre de 2014]

De acuerdo con lo expresado en la gráfica 5, se puede apreciar una tendencia común en el sentido de las reformas al seguro de enfermedad en los países industrializados; conforme a las mediciones de la OCDE, la mayor parte de los países que la conforman, con la excepción de Portugal, EU y Corea²²³, han ejecutado modificaciones en el seguro de enfermedad relacionadas con el aumento de la reintegración laboral de los beneficiarios, recortando el carácter compensatorio de los seguros, disminuyendo las tasas de transferencia del ingreso, endureciendo los criterios de elegibilidad y aumentando los días de espera.

En el gráfico presentado, los desplazamientos hacia la izquierda simbolizados con las flechas indican la tendencia antes mencionada; entre mayor sea el desplazamiento de las flechas a la izquierda mayor será la disminución del carácter compensatorio del seguro en cada país. Derivado de ello, se pudo apreciar que hasta 2007, el seguro de enfermedad sueco seguía manteniendo un carácter predominantemente compensatorio, es decir, con una

²²³ Estos tres países constituyen una excepción en la tendencia general de los países de la OCDE al haberse caracterizado sus seguros de enfermedad por ser poco generosos y escasamente desarrollados. Para más información sobre las estimaciones de la OCDE en las reformas al seguro de enfermedad, véase OCDE, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries*, Paris, OECD Publishing, 2010, Dirección URL: [10.1787/9789264088856-en](http://www.oecd.org/els/soc/46488022.pdf), [consulta: 13 de noviembre de 2014]

cobertura adecuada del riesgo social aparejado con la enfermedad, junto con los seguros noruego, holandés, alemán, suizo, danés y finés. En este sentido, las reformas emprendidas en estos países, especialmente en Noruega, Suiza, Alemania y Dinamarca, acentuaron las modificaciones relacionadas con la reintegración laboral en detrimento del componente compensatorio del seguro, mientras que los cambios introducidos en los seguros sueco y finés aumentaron las nociones de reintegración laboral sin disminuir tanto el componente compensatorio de los seguros.

Es en este contexto internacional en el que se enmarca el carácter de la reforma al seguro de enfermedad, donde fueron dos las propuestas presentadas por el gobierno conservador de Reinfeldt; por un lado, la propuesta “Algunas cuestiones sobre el seguro de enfermedad y las pensiones” o *Vissa sjukförsäkrings och pensionsfrågor* y “Un proceso reformado de ausencia por enfermedad para la reinserción laboral” o *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, en éstas, la Alianza por Suecia planteó las principales críticas y retos para el sistema vigente, introduciendo la necesidad de una primera medida con un potencial preventivo relevante para combatir el ausentismo y la extensión del periodo de enfermedad: la posibilidad de que los empleadores solicitaran un certificado médico que avalara la disminución de la capacidad laboral del asegurado desde el primer día de ausencia laboral.²²⁴

Conforme al gobierno de Fredrik Reinfeldt el seguro de desempleo necesitaba ser modificado en por lo menos tres ejes: los criterios de elegibilidad; el tiempo límite de los beneficios y el nivel de cobertura de las tasas de transferencias al ingreso.

En el documento de trabajo presentado ante el parlamento “Un proceso reformado de ausencia por enfermedad para la reinserción laboral” la coalición de partidos burgueses anunciaba expresamente que las transformaciones que se propondrían buscarían acentuar el carácter del seguro de enfermedad como un seguro de ajuste temporal para la re integración al mercado laboral; ello se lograría a partir de las siguientes medidas:

²²⁴ s/a, *Vissa sjukförsäkrings och pensionsfrågor*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 24 de mayo de 2007, Dirección URL: <http://data.riksdagen.se/fil/FAEE58DE-EC18-4645-AACC-D74607C06A87>, [consulta 15 de marzo de 2015]

✚ Endurecimiento de los criterios de elegibilidad.

-El empleador está obligado a pagar después del 7º día a partir de la notificación de enfermedad expedida por el médico o dentista siempre y cuando se compruebe la enfermedad o disminución de la capacidad laboral por medio del certificado médico, que como ya se dijo, puede ser requerido desde el primer día de ausencia laboral.

-Si el asegurado no puede regresar a su empleo, debido a una disminución de su capacidad laboral, la Agencia de Seguridad Social o *Forsäkringskassan*, estimará su capacidad para trabajar en función de todos los empleos disponibles en el mercado laboral, es decir, la estimación de la capacidad laboral cambia de los empleos “directamente accesibles para el asegurado” a “todo el mercado laboral” que no se limita al mercado local o regional.²²⁵

Si el asegurado no puede encontrar ningún empleo pierde su derecho al seguro de enfermedad y cambia su estatus al de desempleado.

-Se introduce la cadena de rehabilitación o *rehabiliteringskedja*, que considera criterios diferenciados para estimar el derecho a las transferencias sociales después de un cierto periodo de tiempo en función de la capacidad laboral, en el caso del seguro de enfermedad, después de 90 y 180 días respectivamente.

Durante los primeros 90 días de ausencia laboral por enfermedad se estima si el asegurado se encuentra en capacidad de desempeñar su empleo normal o algún otro trabajo que el empleador le adapte; a partir del día 91 del periodo de enfermedad, se examina el derecho al seguro de enfermedad a partir de si el beneficiario puede realizar algún otro empleo que le designe el empleador; a partir del día 181, a menos que existan razones válidas para lo contrario, se evalúa en función de si el asegurado puede sostenerse mediante un empleo remunerado en el mercado de trabajo regular.

-Se refuerza una aplicación restrictiva del seguro para que “sólo aquellas personas con enfermedades graves puedan acceder por más tiempo a los beneficios”. Con las reglas anteriores, las transferencias al ingreso podían recibirse cuando la capacidad laboral se viera disminuida en un cuarto de la

²²⁵ s/a, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 19 de marzo de 2008, Dirección URL: <http://www.regeringen.se/contentassets/b0cf04fc987642e7975e522c3c4bca31/en-reformerad-sjukskrivningsprocess-for-okad-atergang-i-arbete-prop.-200708136>, [consulta 3 de abril de 2015]

capacidad laboral total, con las modificaciones, los beneficios por el seguro de enfermedad seguirán siendo aplicables cuando la capacidad laboral del asegurado “haya sido permanentemente reducida o afectada, siendo considerados, por ello, aquellos con enfermedades crónicas graves y/o daños en la salud irreversibles”.²²⁶

Tiempo límite de los beneficios.

-Las transferencias al ingreso por el seguro de enfermedad se mantienen con una tasa de cobertura del 80%, sin poder brindarse a aquéllos que hayan disfrutado de los beneficios por un periodo total de 364 días, este tipo de asegurados deberán esperar un periodo de 87 días para volver a tener acceso a los beneficios.

-Las transferencias al ingreso por el seguro de enfermedad pueden ser extendidas hasta por un periodo de 550 días, modificándose la tasa de cobertura del ingreso al 75%, sin embargo, después de un periodo máximo de 914 días o 2.5 años la cobertura del seguro termina.

En octubre de 2009, la posibilidad de extender los beneficios del seguro después del periodo máximo de 914 días aumentó si condiciones específicas se daban, por ejemplo, si la incapacidad fue causada por un accidente laboral; si existía un tratamiento médico u hospitalario en curso; si regresar al empleo implicaría un deterioro de la condición física del individuo, si las anteriores no se cumplían los beneficios terminan en el periodo máximo contemplado.²²⁷

Nivel de cobertura de las tasas de transferencias del ingreso.

-Introducción de techos máximos de cálculo en la cantidad de cobertura del ingreso o *prisbasbelopp* que pasaron del 10 de la cantidad base de los precios al 7.5 de éstos, esta modificación significó una disminución en el nivel de ingresos protegido por el seguro que pasó de 3, 420 euros mensuales a 2, 590 euros mensuales.²²⁸

²²⁶ *Idem.*

²²⁷ Stamatia Devetzi y Sara Stendahl (eds.), *Too sick to work? Social Security Reforms in Europe for Persons with Reduced Earnings Capacity*, Países Bajos, Editorial Kluwer Law International, 2011, p. 123

²²⁸ *Ibidem*, p. 125.

Cuadro 26. Principales modificaciones en el seguro de enfermedad en 1998 y 2013

	1998	2013
días de espera	1	1
% del ingreso cubierto por transferencias	80%	80% 75% (día 364-550)
duración de los beneficios	999 días	364-914 días
financiamiento privado	a cargo de los empleadores durante las 2 primeras semanas	a cargo de los empleadores durante las 2 primeras semanas
criterios de elegibilidad	reporte médico a partir de la 4 semana de ausencia	reporte médico a partir del 1 día de ausencia extensión de los beneficios sólo para enfermos graves o crónicos evaluación de la capacidad laboral días 90 y 180

Fuente: Elaboración propia y s/a, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, [en línea], Estocolmo, 19 de marzo de 2008, Dirección URL: <http://www.regeringen.se/contentassets/b0cf04fc987642e7975e522c3c4bca31/en-reformerad-sjukskrivningsprocess-for-okad-atergang-i-arbete-prop.-200708136>, [consulta 3 de abril de 2015]

Como se ha advertido anteriormente, el carácter de la reforma al seguro de desempleo ha sido comparativamente menor en su impacto y alcance con respecto a la del seguro de desempleo, si bien, la incorporación de un criterio restrictivo general en el seguro de enfermedad ha disminuido el número de personas con posibilidades de acceder al seguro, el riesgo social básico permanece cubierto y hasta 2010 no se había expresado en una disminución importante en la cobertura del seguro.

Cuadro 27. Indicadores comparados de la generosidad del seguro de enfermedad a nivel internacional en 2010

País	Tasa transf. ingreso(%)	Periodo para calificar	Duración de beneficios	Días de espera	Cobertura (%)
Canadá	36.5	15	15	14	78
EU	/	/	/	/	/
Reino Unido	21.4	6	52	3	84
Francia	63.7*	52	156	3	/
Alemania	87.9*	0	78	0	83
Holanda	85.9*	0	104	0	/
Dinamarca	56.4*	13	52	0	100
Finlandia	71.4*	0	50	10	100
Noruega	100	4	52	0	100
Suecia	79.4*	0	914	1	87

Fuente: Elaboración propia, con datos de Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

Conforme a los indicadores comparados de la generosidad de los seguros de enfermedad en 2010 se ha considerado que las reformas implementadas por el gobierno conservador de Fredrik Reinfeldt no comprometieron sustancialmente la generosidad del seguro, especialmente si se le compara con el resto de los seguros en los países seleccionados. En este sentido, los cambios introducidos en el seguro de enfermedad sueco se expresaron primordialmente en una reducción de (-2.3%) en la tasa de transferencia del ingreso, 85 días menos en la duración máxima de los beneficios y (-1%) en la cobertura del mismo, sin embargo, como se puede comprobar a partir del análisis comparativo de los índices de generosidad del seguro en 2006, esta tendencia se expresó en 6 de los 9 países escogidos, aunque no en la misma proporción que en el caso sueco, con Alemania (-1.8%), Holanda (-0.7%), Francia (-0.5%), Dinamarca (-0.5%) y Finlandia (-0.4%).

Ahora bien, la tasa de transferencia del ingreso del seguro sueco seguía siendo, al igual que en 2006, la cuarta tasa más generosa de los países seleccionados, únicamente sobrepasada por las tasas de los seguros noruego (100%), alemán (87.9%) y holandés (85.9%); tanto los días de espera como los periodos previos de contribución para acceder a los beneficios no fueron alterados y la disminución del periodo máximo de duración del seguro fue resentida en mayor medida por los asegurados con enfermedades no clasificadas como crónicas o graves que sólo pueden acceder a un periodo máximo de 364 días para los que la reducción implica menos 635 días con respecto a 2006, mientras que para el resto de los asegurados la reducción implica un recorte de 85 días, lo que posiciona al seguro sueco como el segundo seguro más extenso en su duración, sólo después del seguro francés (156 semanas).

3.2.3.3. Consolidación de las modificaciones previas al sistema de pensiones. Ajustes que disminuyen el impacto negativo del “mecanismo de balance automático” en el nuevo sistema

Del análisis desprendido del primer periodo de reformas en los tres programas de bienestar seleccionados y del paquete de modificaciones realizado durante la gestión de Fredrik Reinfeldt (2007-2013), se observa que, dado el alcance e impacto de las reformas en el sistema de pensiones durante la década de

1990, no hubo ninguna alteración significativa en el mismo a lo largo de los periodos de gobierno analizados (2007-2012).

Es necesario señalar la importancia del diseño institucional del sistema de pensiones, el carácter de la reforma misma y su reciente fecha de implementación (1999) como limitantes que han incidido en la poca viabilidad política de una alteración mayor en el sistema.

Como se resaltó previamente, la reforma en el modelo de pensiones en Suecia se caracterizó por la negociación constante y el consenso entre las principales fuerzas políticas del país, a través de un mecanismo de acuerdo institucionalizado, o mejor conocido como el Grupo de las Pensiones, que agrupa a 5 de los 7 partidos políticos con representación en el parlamento.

A diferencia de las reformas en los seguros de enfermedad y desempleo, los cambios relacionados con las pensiones se construyeron con colaboración interpartidista mediante un mecanismo de entendimiento institucionalizado que ha permanecido vigente como garante del acuerdo fundamental sobre el que se sostiene el sistema actual de pensiones, por lo que los partidos políticos han maniobrado desde el supuesto de que cualquier modificación sobre el esquema de pensiones acordado debe ser tratado y discutido a través de este grupo.²²⁹

Cuadro 28. Índice de generosidad comparado de los sistemas de pensiones a nivel internacional 1998-2010

País	1998	1999	2006	2008	2010
Canadá	12.6*	12.3*	12.5	12.5	12.4*
EU	11.3*	10.9*	11.2	11.1	11*
Reino Unido	10.3	10.3	10.9	10.9	11.3
Francia	14.3	14.3	14.5	14.4	14.6
Alemania	9.9*	9.9	8.8*	8.8	8.7*
Holanda	11.8	11.8	12.4	12.4	12.9
Dinamarca	11.2	11.2	11.5	11.8	12.3
Finlandia	12.5	12.3	12.7	12.6	12.8
Noruega	11.6	12	12.7	13	13.8
Suecia	15.2*	12.9*	12.6*	12.3*	12.1*

Fuente: Elaboración propia y Lyle Scruggs, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015]

Como se desprende de los indicadores comparados de la generosidad de las pensiones a finales de la década de 1990 y a lo largo de una parte de la

²²⁹ Mi Ah Schoyen y Furio Stamati, *op. cit.*, p. 84.

gestión de Fredrik Reinfeldt, la mayor disminución de la generosidad de este mecanismo de seguridad social se dio a partir de 1999, año en el que entró en vigor plenamente la reforma al sistema de pensiones; a partir de este periodo, se aprecia una tendencia negativa en los índices de generosidad de las pensiones suecas (-0.3) en 2008 y (-0.2) en 2010, que sin embargo, no se expresa en un decrecimiento de finales de la década de 1990.

Las cifras anteriores apuntan que las pensiones suecas eran, hasta 1998, las más generosas de los 10 países seleccionados, posicionándose por encima de las pensiones francesas (14.3), las finesas (12.5) y las holandesas (11.8%), sin embargo, con la modificación global del sistema que entró en vigor en 1999, las pensiones suecas disminuyeron tan sólo de 1998 a 1999 en 2.3 puntos su nivel de generosidad, pasando como el segundo sistema de pensiones más generoso, después del sistema francés (14.3). Para 2006, el sistema de pensiones sueco se desplazó del segundo sistema más generoso en 1999 al cuarto, con Francia, Finlandia y Noruega presentando sistemas más generosos; en el año 2008, incluso el sistema canadiense reportó índices de generosidad más elevados (12.5); en 2010, la generosidad del sistema sueco de pensiones lo colocó en el séptimo lugar después de los sistemas francés (14.6), noruego (13.8), holandés (12.9), finlandés (12.8), canadiense (12.4) y danés (12.3). La tendencia general en los índices de generosidad comparada del sistema de pensiones sueco expresa una regresión sustancial en este mecanismo de seguridad social que pasó en 12 años del sistema más generoso de los países industrializados seleccionados al séptimo sistema, por debajo incluso del sistema de pensiones canadiense, característico de un Estado de Bienestar Liberal.

A la llegada al poder del gobierno conservador de Reinfeldt, la coalición partidista propuso una legislación para disminuir las pensiones de los retirados anticipados, donde en vez de calcular sus pensiones con base en el 93% de sus ingresos, éstas se calcularían a partir del 80% de éstos.²³⁰ La propuesta de cambio en los ingresos de los retirados anticipados no fue recibida con agrado por la oposición socialdemócrata que manifestó que dichas alteraciones

²³⁰s/a, *Sänkning av förtidpension kanske inte blir av*, [en línea], traducción propia, *Privata Affärer.se* Dirección URL: <http://www.privataaffarer.se/pension/sankning-av-fortidspension-kanske-inte-blir-av-65161>, [consulta: 14 de julio de 2015]

requerían la aprobación unánime de todos los miembros del grupo de pensiones y que de no obtenerla la coalición partidista en el poder estaría rompiendo con el espíritu del acuerdo sobre las pensiones.²³¹

Los socialdemócratas consideraron haber respetado no hacer modificaciones al sistema sin previo acuerdo con los demás partidos por lo que la propuesta fue vista como una violación institucional, por lo que todas las discusiones en proceso del grupo de trabajo sobre las pensiones hasta que el asunto se resolviera. Sería hasta noviembre de 2007, con la creación de un comité especial para la resolución del conflicto que las medidas fueron revertidas.²³²

Es así que durante los periodos de gobierno de Reinfeldt (2007-2012) las únicas modificaciones relacionadas con las pensiones se implementaron dentro de la lógica y funcionamiento del esquema previo, con la finalidad de hacer menos visible el impacto negativo en los ingresos de los pensionados por la aplicación del “mecanismo de balance automático” introducido en 1999.

3.2.3.3.1. Ajustes al “mecanismo de balance automático” de las pensiones durante la crisis financiera de 2008

El sistema de pensiones heredado de la reforma de finales de 1990, partió de la idea de hacer que el sistema de pensiones fuera sostenible financieramente, para ello, traspasó los riesgos de financiamiento hacia los beneficiarios y creó el “mecanismo de balance automático” para mantener el equilibrio financiero entre los activos y pasivos de las pensiones.

Con el nuevo sistema, los ingresos derivados de las pensiones se volvieron vulnerables a las fluctuaciones de los mercados financieros, al convertirse en contribuciones susceptibles de ser invertidas y generar tasas de interés nocionales. Es así que con la crisis financiera internacional de 2008, el sistema de pensiones reportó cifras negativas entre pasivos y activos desde su reforma en 1999.

²³¹ Kent Weaver y Alexander Willén, *op. cit.*

²³² *Idem.*

Cuadro 29. Los activos y pasivos en el sistema de pensiones sueco durante 2008-2010

Año	2008	2009	2010
Activos	7 184	7 189	7 469
Pasivos	7 428	7 512	7 367
Relación activos-pasivos	-243	-323	103

Fuente: Mi Ah Schoyen y Furio Stamati, "The political sustainability of the NDC Pension Model: The cases of Sweden and Italy", *European Journal of Social Security*, Vol. 15, 2013, no.1, p. 88.

Como se puede observar en el cuadro anterior, los años 2008 y 2009 reportaron cifras negativas entre los pasivos y activos del sistema de pensiones por lo que el gobierno de Reinfeldt modificó el cálculo original de indexación de las pensiones, que hubiera supuesto un recorte del 4.5% en los beneficios de los retirados; la modificación principal, acordada con el grupo de pensiones, fue la de ajustar la fórmula de la relación de equilibrio del "mecanismo de ajuste automático" para hacer menos sensibles a fluctuaciones abruptas los ingresos del retiro, para ello, se redujeron los recortes en los beneficios de las pensiones que hubiera supuesto la fórmula original de la relación de equilibrio.²³³ De acuerdo con estimaciones de la OCDE, esta modificación implicó recortes en las pensiones en un 3%, en vez del 4.5% que hubiera supuesto la fórmula original.²³⁴

Por otro lado, desde 2009 se ha buscado equilibrar la tendencia negativa en los ingresos de los retirados con beneficios fiscales para aquellos mayores de 65 años, aprobándose una serie de beneficios fiscales para los pensionados que sumaron 7.5 billones de coronas suecas; sin embargo, es necesario señalar que a pesar de las deducciones fiscales y los ajustes de la fórmula original del "mecanismo de balance automático", los recortes netos en las pensiones afectaron los ingresos de los retirados con caídas del 1% en sus beneficios.

²³³ Mi Ah Schoyen y Furio Stamati, *op. cit.*, p. 88.

²³⁴ OCDE, *Pensions at a Glance, Recent pension reforms and their distributional impact, Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators*, [en línea], Dirección URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013_pension_glance-2013-en#page1

Conclusiones

- ✚ El Estado de Bienestar surge a partir de la necesidad de hacer frente a las tensiones sociales inherentes al modo de producción capitalista. En el momento en el que el Estado es reivindicado políticamente para intervenir de forma activa en la vida política y social inicia una metamorfosis que da paso al Estado de Bienestar.
- ✚ El Estado de Bienestar plantea una de las mayores reconfiguraciones de las estructuras de poder, dentro de la lógica del sistema capitalista, después de la Segunda Guerra Mundial, ya que redefine el papel del Estado en la vida pública e inaugura una nueva fase en el quehacer del Estado y sus relaciones con la ciudadanía.
- ✚ El punto de inflexión que distingue la génesis del Estado de Bienestar de la política social autoritaria y de control social, se ubica con la profundización de la democracia representativa y la institucionalización de los derechos sociales como una dimensión dentro del ejercicio democrático.
- ✚ El Estado de Bienestar conforma entes diferenciados en función de la manera en que se atiendan los riesgos sociales, la distribución de los riesgos sociales a través de su socialización residual, corporativista o universalista supone una gama de riesgos que se habrán de considerar *sociales* y por tanto, cubrir mediante la acción del Estado, el mercado o la familia.
- ✚ Los Estados de Bienestar son instituciones fundamentales en la estratificación social, ya que conforme a la gama de riesgos que han de considerar *sociales* y la forma en que las estructuras de bienestar promueven los dualismos, las jerarquías y el estatus social o el universalismo en los derechos sociales el Estado de Bienestar influye ampliamente en la estructuración de clase.
- ✚ La implementación del *modelo sueco* de bienestar constituye la base del desarrollo económico y social de Suecia que permea en sus estructuras y que se expresa hasta nuestros días en una tradición institucional comprometida con el bienestar social y la igualdad.

- ✚ La puesta en práctica del *modelo sueco* de bienestar introdujo un proceso de racionalización económica que fortaleció el desarrollo capitalista de Suecia al aumentar y concentrar las ganancias del capital, promoviendo la competitividad y rentabilidad de las empresas lo que institucionalizó un pacto entre el capital y el trabajo donde ambos se comprometían a no obstaculizar la reproducción del capital y a permitir una mayor redistribución de la riqueza, que de cualquier forma se generó del factor trabajo al factor trabajo, mediante la política de solidaridad salarial, de tal suerte que no implicó una traba importante en las ganancias del capital.
- ✚ La modificación en las bases sociales, económicas y políticas del Estado de Bienestar, aparejadas con la nueva fase del desarrollo capitalista, caracterizada por el predominio del capital financiero, ha llevado a que el Estado de Bienestar como construcción histórica y política emprenda una dinámica de reestructuración institucional para hacer frente a la nueva realidad social, económica y política de esta fase.
- ✚ El proceso de reestructuración del Estado de Bienestar responde a un esfuerzo de adecuación de los edificios institucionales ante una serie de modificaciones en las bases o pilares fundacionales del Estado de Bienestar. Si bien, dicho proceso corresponde a una dinámica general en los países industrializados, las trayectorias institucionales de bienestar previas moldean la forma y el alcance de dicha reestructuración.
- ✚ La globalización constituye el mayor reto externo en la lógica previa del Estado de Bienestar, al implantar un cuestionamiento ideológico sobre las funciones y responsabilidades del Estado en la economía y la sociedad. Antes ésta perspectiva, las fuerzas políticas neoliberales y conservadoras han presenciado un resurgimiento ideológico en los centros de poder que se extiende a nivel internacional y que introduce un repliegue de las fuerzas políticas progresistas.
- ✚ El advenimiento de las sociedades post industriales ha presionado a los edificios institucionales de bienestar previos, al generar una nueva estructura de riesgos sociales agrupada por el envejecimiento de la población, la disminución de las tasas de fertilidad, los cambios en la

estructura laboral, la *terciarización* de la economía y la desindustrialización en los países desarrollados. Ante estos retos, los Estados de Bienestar socialdemócratas se han revelado mejor preparados que sus homólogos liberales o conservadores.

- ✚ La reconfiguración en las estructuras políticas que inicia con la nueva fase del desarrollo capitalista globalizado, introduce una serie de cambios favorables al capital en la estructura laboral que ha generado un nuevo modelo que erosiona los derechos laborales heredados de la época previa. De la misma forma, con la desindustrialización y la economía de servicios, surgen nuevos grupos sociales en riesgos que presentan trayectorias laborales más volátiles e inestables, haciendo la tarea de los mecanismos de seguridad social y bienestar más difícil.
- ✚ La reestructuración del Estado de Bienestar introduce un mayor peso de las alternativas privadas en la gestión de los riesgos sociales, sugiriendo la viabilidad de liberalizar áreas de rentabilidad para el capital, que desde ahora, es reivindicado como actor legítimo en la generación de bienestar, sobre todo en los Estados de Bienestar socialdemócratas y conservadores.
- ✚ La tendencia general de la reestructuración del Estado de Bienestar es la de una *liberalización* ampliada en las áreas de bienestar, por medio de un repliegue en las responsabilidades y funciones del Estado, ya sea por medio de la mercantilización del bienestar o bien, por el crecimiento del papel dispensador de la familia en la cobertura de los riesgos sociales.
- ✚ El grueso de los Estados de Bienestar ha sufrido un proceso que disminuye su función redistributiva y de solidaridad institucional, que disminuye su potencial para gestionar los riesgos sociales de nuevos sectores en riesgo, aceptando que las políticas sociales se adapten a las estructuras laborales, sociales y económicas emergentes más volátiles y desiguales.
- ✚ La reestructuración del Estado de Bienestar trae como consecuencia que los modelos de bienestar que por sus características institucionales eran residuales lo sean todavía más; que los modelos de bienestar que por sus características institucionales promovían las jerarquías, el estatus o el papel de la familia como mecanismo de cobertura de los

riesgos sociales, den cabida a una disminución de las áreas de control estatal y aumenten el papel gestor de la familia y que en el caso de los modelos de bienestar que por sus características institucionales facilitaban el universalismo no lo hagan más en la misma medida y crezca el carácter contributivo de sus mecanismos de seguridad social con el consecuente cuestionamiento de la socialización universal de los riesgos sociales.

- ✚ Los partidos socialdemócratas se han movido en una tendencia general hacia la derecha del espectro político. El desvanecimiento de la pugna ideológica entre el capitalismo y el socialismo, así como la extensión del bienestar y los cambios en las estructuras sociales y electorales, han motivado el planteamiento de plataformas políticas ambiguas y más cercanas al votante medio con alusiones menores referentes a la expansión del Estado de Bienestar.
- ✚ Los partidos socialistas han modificado su escala de valores tradicional, comprometida con el advenimiento de una sociedad sin clases y el carácter revolucionario de la acumulación reformista, para dar vida a una visión ideológica más favorable al mercado, la individualización de las relaciones sociales y la existencia de desigualdades sociales.
- ✚ La crisis bancaria y económica interna de Suecia durante la primera mitad de la década de 1990, cuestionó por primera vez la generosidad de su sistema de bienestar. Las dificultades presupuestales y el mal desempeño económico fueron la base sobre la cual el gobierno conservador de Carl Bildt (1990-1994) implementó los primeros recortes al Estado de Bienestar para contrarrestar los efectos de la crisis.
- ✚ Del análisis desprendido de la reforma en los seguros de desempleo, enfermedad y las pensiones en el periodo antes mencionado, se ha revelado el potencial disminuido de un gobierno conservador de minoría parlamentaria y un discurso de confrontación sobre las estructuras de bienestar que impidió al gobierno de Bildt, la introducción de modificaciones importantes en los mecanismos de seguridad social en Suecia.

- ✚ Las reformas de la segunda década 1990 señalan el pragmatismo del partido socialdemócrata sueco al emprender mayores recortes en la seguridad social, no obstante, las modificaciones en el seguro de desempleo como en el de enfermedad implicarían transformaciones que no cuestionarían el carácter socialdemócrata del Estado de Bienestar en Suecia. En el caso de las pensiones su reforma implicó la introducción de un nuevo sistema que disminuye sustancialmente el potencial desmercantilizante de éstas, transfiriendo la responsabilidad y riesgos financieros del Estado hacia los pensionados.
- ✚ Durante la década de 1990 las reformas a los mecanismos de seguro social en Suecia no modificaron su carácter fundamental debido a que no atacaron la estructura de incentivos de los seguros y tampoco disminuyeron de forma importante la cobertura o tasas de transferencias del ingreso de los mismos. El diseño institucional básico del Estado de Bienestar se mantuvo intacto con la llegada socialdemócrata al poder en 1995 y la reversión selectiva de la reforma conservadora en el seguro de desempleo.
- ✚ El consenso en torno al modelo de bienestar en Suecia hizo que el partido conservador emprendiera un reajuste ideológico que los acercó de la derecha nacionalista a la derecha liberal para acercarse al centro del espectro político y avanzar en torno a un discurso más amigable sobre el Estado de Bienestar. Dicha estrategia facilitó el triunfo de un nuevo gobierno conservador en 2006.
- ✚ La reforma al seguro de desempleo durante el segundo periodo de reestructuración analizado, planteó un ataque sutil hacia los remanentes socialdemócratas del seguro, especialmente la gestión sindical de sus fondos, por lo que la principal modificación se introdujo en el financiamiento del seguro, que ha erosionado considerablemente su estructura de incentivos al transferir a los sectores con mayor riesgo de desempleo la mayor carga financiera del seguro.
- ✚ Las modificaciones del gobierno conservador en el seguro de enfermedad endurecieron los criterios médicos del seguro y aumentaron el poder de negociación de los empleadores con respecto al de los trabajadores, al reducir la duración de los beneficios y restringir la

extensión del seguro únicamente a enfermos graves o crónicos, sin embargo, aunque los criterios de elegibilidad han reducido la cobertura del seguro de enfermedad, buena parte de los beneficiarios pueden volver a acceder a éste, por lo que no se observó una erosión clara en la estructura de incentivos del seguro como en el caso del seguro de desempleo.

- ✚ La reforma al sistema de pensiones constituye la modificación más importante de la década de 1990 y al ser de amplio alcance e implicaciones no sufrió mayores alteraciones por parte del gobierno conservador de Reinfeldt, no obstante, es necesario señalar que éstas disminuyeron drásticamente su potencial desmercantilizante al transferir los riesgos financieros del sistema a los pensionados y establecer una relación inversa entre la esperanza de vida y los beneficios, sin embargo, del análisis desprendido no se observó un acercamiento institucional del nuevo sistema de pensiones sueco hacia un modelo de pensiones liberal, que se caracteriza por una presencia más extendida de esquemas voluntarios privados para el retiro, mismos que por el momento, no existen en el modelo de pensiones sueco.
- ✚ De los tres mecanismos de seguridad social seleccionados para su análisis se observó como tendencia general que éstos han disminuido su generosidad y potencial desmercantilizante, especialmente en el caso de las pensiones y el seguro de desempleo, no obstante, de los factores y variables investigados, no fue posible inferir que dichas tendencias implicaran una transición del Estado de Bienestar socialdemócrata en Suecia hacia un Estado de Bienestar liberal.
- ✚ De los elementos de análisis internacional comparado utilizados en esta investigación, se nos permite indicar que ni el seguro de desempleo ni el de enfermedad se acercan todavía, en sus aspectos institucionales y de generosidad, hacia los seguros de los Estados de Bienestar liberales. En el caso de las pensiones, si bien, el sistema canadiense superó en 2008 los indicadores de generosidad del sistema sueco, el estudio de las características institucionales del nuevo sistema de retiro en Suecia no advirtió un acercamiento que lo equiparara a un modelo liberal característico de las naciones anglosajonas.

- ✚ El Estado de Bienestar en Suecia, sigue siendo, por lo menos, dentro del periodo histórico estudiado en esta investigación, predominantemente socialdemócrata, aunque ha sufrido un proceso más profundo de liberalización y repliegue del Estado en sus estructuras institucionales de bienestar y niveles de generosidad, los mecanismos de seguridad social de Suecia, con la posible excepción del seguro de desempleo, siguen acercándolo mucho más hacia el grupo de los Estados o regímenes de bienestar socialdemócratas que hacia el grupo de los Estados o regímenes de bienestar liberales.

Bibliografía

Alemán Bracho Carmen y Tomás Fernández García (coordinadores), *Política social y estado de bienestar*, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 2006.

Antón Morón José Antonio, *Reestructuración del Estado de Bienestar*, Madrid, Talasa Ediciones, 2009.

Bell Daniel, *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Madrid, Alianza Editorial, 1976.

Blair Tony y Gerhard Schröder, *Europe: The Third Way/Die Neue Mitte*, Londres, Partido Laborista y Partido Socialdemócrata de Alemania, 1999.

Burgaya Josep, *El Estado de Bienestar y sus detractores. A propósito de los orígenes y la encrucijada del modelo social europeo en tiempos de crisis*, España, Editorial Octaedro, 2013.

Casahuga Antoni, *Democracia y Economía Política*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.

Devetzi Stamatia y Sara Stendahl (eds.), *Too sick to work? Social Security Reforms in Europe for Persons with Reduced Earnings Capacity*, Países Bajos, Editorial Kluwer Law International, 2011.

Esping-Andersen Gösta, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, España, Editorial Ariel, 1999.

Esping-Andersen Gösta, *Politics against markets. The social democratic road to power*, EEUU, Princeton University Press, 1985.

Esping-Andersen Gösta, *The three worlds of welfare capitalism*, EU, Princeton University Press, 1990.

Esping-Andersen Gösta y Bruno Palier, *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*, Barcelona, Editorial Planeta, 2010.

Giddens Anthony, *et. al.*, *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Editorial Polity Press, 2006.

Giddens Anthony, *La tercera vía y sus críticos*, Madrid, Editorial Taurus, 2001.

Giddens Anthony, *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, México, Editorial Taurus, 2000.

Gough Ian, *Economía política del Estado de Bienestar*, Madrid, Editorial H. Blume, 1982.

Kautto Mikko *et. al.*, *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, Londres, Routledge, 1999.

Kleinman Mark, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Nueva York, Palgrave, 2002.

Luther Kurt Richard y Ferdinand Müller-Rommel (eds.), *Political Parties in the New Europe*, NY, Oxford University Press, 2002.

Magnusson, Lars, *An Economic History of Sweden*, Londres, Routledge Explorations in Economic, 2000.

Ochando Claramunt Carlos, *El Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1999.

Olsson Sven E., *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Suecia, Editorial Arkiv Förlag, 1990.

Petras James, *La Globalización desenmascarada. El imperialismo del siglo XXI*, México, Porrúa, 2003.

Pierson Christopher, *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, EU, Pennsylvania State University Press, 2007.

Pierson Paul (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Reino Unido, Oxford University Press, 2001.

Pierson Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

Przeworski Adam, *Capitalism and social democracy*, EU, Cambridge University Press, 1985.

Roldán García Elena y Teresa García Giráldez, *Políticas de servicios sociales*, España, Editorial Síntesis, 2006.

Saxe-Fernández John (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*. IIE-UNAM, Plaza y Janés, México, 1999.

Schustereder Ingmar J., *Welfare State Change in Leading OECD Countries. The influence of Post- Industrial and Global Economic Developments*, Alemania, Editorial Gabler Verlag, International University Schloss Reichartshausen, 2009.

Swank Duane, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Thomson Stuart, *The Social Democratic Dilemma. Ideology, Governance and Globalization*, Londres, Mac Millan Press, 2000.

Werner Bonfeld y John Holloway, *Un Nuevo Estado?: Debate sobre la reestructuración del Estado y el capital*, México, Editorial Cambio XXI, 1994.

Revistas especializadas.

Agius Christine, “Sweden’s 2006 Parliamentary Election and After: Contesting or Consolidating the Swedish Model?”, *Parliamentary Affairs*, núm. 60, vol. 4, Oxford, Oxford University Press, 24 de agosto, 2007.

Alestalo Matti, Sven E.O Hort y Stein Kuhnle, “The nordic model: conditions, origins, outcomes, lessons”, *Working Papers*, núm. 41, Berlín, Hertie School of Governance, junio, 2009.

Anderson Karen M., "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State: Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance", *Comparative Political Studies*, núm. 9, vol. 34, EU, Sage Publications, noviembre, 2001.

Clayton Richard y Jonas Pontusson, "Welfare State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *World Politics*, núm. 1, vol. 51, octubre de 1998.

Elvander Nils, "Two Labour Market Regimes in Sweden. A Comparison between the Saltsjöbaden Agreement of 1938 and the Industrial Agreement of 1997", *German Journal of Industrial Relations*, núm. 1, vol. 10, Alemania, 2003.

Jessop Bob, "Towards a Schumpeterian Workfare State. Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy", *Studies in Political Economy*, núm. 40, Reino Unido, Lancaster University, primavera, 1993.

Keman Hans, "Third Ways and Social Democracy. The Right Way to Go?", *British Journal of Political Science*, vol. 41, Reino Unido, Cambridge University Press, Julio, 2011.

Meidner Rudolf, "The Swedish Model in an Era of Mass Unemployment", *Economic and Industrial Democracy*, núm.1, vol. 18, EEUU-Suecia, Universidad de Uppsala, febrero, 1997.

Moreno Márquez Gorka, "La Reformulación del Estado de Bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas", *Zerbitzuan*, núm. 43, España, Universidad del País Vasco, junio, 2008.

Olsen Gregg M., "Half Empty or Half Full. The Swedish Welfare State in Transition", *Canadian Review of Sociology*, vol. 36, Canadá, Blackwell Publishing Ltd, febrero, 2011.

Peck Jamie, "The Rise of the Workfare State", *Kurswechsel*, núm. 3, Alemania, 2003.

Pierson Paul, "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, núm. 2, vol. 48, EU, Princeton University Press, enero, 1996.

Scharpf Fritz W., "The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options", *Journal of European Public Policy*, núm. 2, vol. 7, Oxford, Routledge, 2000.

Schoyen Mi Ah y Furio Stamati, "The political sustainability of the NDC Pension Model: The cases of Sweden and Italy", *European Journal of Social Security*, vol. 15, núm.1, 2013.

Steinmo Sven, "Social Democracy vs. Socialism: Goal Adaptation in Social Democratic Sweden", *Politics and Society*, núm. 4, vol. 16, EEUU, SAGE journals, diciembre, 1988.

Tilton Timothy A., "A Swedish Road to Socialism: Ernst Wigforss and the Ideological Foundations of Swedish Social Democracy", *The American Political Science Review*, núm. 2, vol. 73, EEUU, American Political Science Association, junio, 1979.

Fuentes electrónicas.

Anderson Karen M., "The Welfare State in the Global Economy. The politics of social insurance retrenchment in Sweden 1990-1998", tesis para obtener el grado de doctor en filosofía de la Universidad de Washington, Seattle, Universidad de Washington, 1998.

Autoridad Electoral de Suecia, *Valresultat allmänna val 2002*, [en línea], Suecia, 2 de febrero de 2011, Dirección URL:

http://www.val.se/val/val_02/slutresultat/00R/00.html, [consulta: 3 de marzo de 2015]

Bäckström Urban, “What Lessons Can Be Learned from Recent Financial Crises? The Swedish Experience”, exposición del gobernador del Banco Central Sueco en el Simposio de la Reserva Federal de Estados Unidos, *Maintaining Financial Stability in a Global Economy*, [en línea], Estocolmo, Banco Central de Suecia, 29 agosto de 1997, Dirección URL: <http://www.riksbank.se/pagefolders/1722/970829e.pdf>, [consulta: 9 de febrero de 2015].

Bandau Frank, “Contested Welfare Institutions. The Conservative Attack on the Swedish Ghent System”, documento presentado en la 12º Conferencia Anual ESPAnet, Institutional Design and Reform. Consequences for Social Inequality, [en línea], Oslo, Universidad de Åkerhus, 4-6 de septiembre de 2014, Dirección URL:

http://www.unibamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_professuren/internationale_politik/Zohlhoefer/Mitarbeiter/Bandau_ESPAnet_Paper.pdf [consulta 21 de abril de 2015]

Barr Nicholas, *The pension system in Sweden*, [en línea], Estocolmo, Reporte al Grupo de Expertos en Economía Pública del Ministerio de Finanzas, octubre de 2013, Dirección URL: <http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/Till-webben-ESO-2013-7.pdf>, [consulta: 10 de marzo de 2014].

Claude Nicholas, “Cambio histórico en las elecciones suecas”, [en línea], Estocolmo, *Sweden.se. The oficial Gateway to Sweden*, 22 de septiembre de

2006, <http://www.sweden.se/sp/Inicio/Trabajar-vivir/Lectura/Cambio-historico-en-elecciones-suecas/> [consultada el 1 de diciembre de 2012]

Del Rosal Crespo Mario, *Los límites del socialismo reformista: el caso de Suecia. Una aproximación crítica al Modelo Rehn-Meidner desde una perspectiva histórica (1932-1983)*, [en línea], XI Jornadas de Economía Crítica, Madrid, Economía Crítica y Crítica de la Economía, 28 de marzo de 2008, Dirección URL:

http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/delrosal_crespo.pdf, [consulta: 15 de noviembre de 2012]

Hansson Per Albin, *Folkhemstalet*, [en línea], Suecia, en “Svenska tal” (Discursos de Suecia), 15 junio de 2012, Dirección URL: <http://www.svenskatal.se/1928011-per-albin-hansson-folkhemstalet/>, [consulta: 27 de marzo de 2014]

Jackson James K., *The U.S. Financial Crisis: Lessons from Sweden*, [en línea], EU, Congressional Research Service Report for Congress, 29 de septiembre de 2008, Dirección URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/110770.pdf>, [consulta: 14 de marzo de 2013].

Manifesto Project Database, *Measuring Policy Preferences*, [en línea], Berlin, *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, Dirección URL: <https://manifestoproject.wzb.eu/>, [consulta: 19 de enero de 2015]

Martínez Fernández Cristina y Tamara Weyman, *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, [en línea], OCDE, 2012, Dirección URL:

http://www.oecd.org/cfe/leed/Demographic_changes_highlights.pdf, [consulta: 23 de abril de 2014]

OCDE, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries*, [en línea], Paris, OECD Publishing, 2009, Dirección URL: <http://www.oecd.org/sweden/42265699.pdf>, [consulta: 24 de noviembre de 2014]

Oscarsson Henrik y Sören Holmberg, *Swedish Voting Behavior*, [en línea], Gotemburgo, Universidad de Gotemburgo, Departamento de Ciencias Políticas, junio de 2010, Dirección URL: http://valforskning.pol.gu.se/digitalAssets/1309/1309446_swedish-voting-behavior-juni-2010.pdf, [consulta: 15 de marzo de 2015]

Partido Moderado, *Nya Moderaterna. Det enda arbetarpartiet*, [en línea], traducción propia, Suecia, 9 de octubre de 2013, Dirección URL: <http://www.moderat.se/nya-moderaterna-det-enda-arbetarpartiet>, [consulta: 13 de marzo de 2015]

Partido Moderado, *Partihistorik*, [en línea], traducción propia, Suecia, 25 de junio de 2012, Dirección URL: <http://www.moderat.se/partihistorik>, [consulta: 10 de marzo de 2015]

Partido Moderado, *Valmanifest. Allians för Sverige. Nytt hopp för Sverige från 2006*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, Partido Moderado, Dirección URL:

http://www.moderat.se/sites/default/files/attachments/valmanifest_2006.pdf

[consulta 15 de marzo de 2015].

s/a, *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 16 de noviembre de 2006, Dirección URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/25/65/b98e5e6d.pdf>, [consulta: 19 de abril de 2014]

s/a, *En effektivare arbetslöshetsförsäkring*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 13 de marzo de 2008, Dirección URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/10/97/fe46ab65.pdf>, [consulta: 19 de abril de 2014]

s/a, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 19 de marzo de 2008, Dirección URL: <http://www.regeringen.se/contentassets/b0cf04fc987642e7975e522c3c4bca31/en-reformerad-sjukskrivningsprocess-for-okad-atergang-i-arbete-prop.-200708136>, [consulta 3 de abril de 2015]

s/a, *Sänkning av förtidpension kanske inte blir av*, [en línea], traducción propia, *Privata Affärer.se* Dirección URL: <http://www.privataaffarer.se/pension/sankning-av-fortidspension-kanske-inte-blir-av-65161>, [consulta: 14 de julio de 2015]

s/a, *Vissa sjukförsäkrings och pensionsfrågor*, [en línea], traducción propia, Estocolmo, 24 de mayo de 2007, Dirección URL: <http://data.riksdagen.se/fil/FAEE58DE-EC18-4645-AACC-D74607C06A87>, [consulta 15 de marzo de 2015]

s/a, "Profile: Fredrik Reinfeldt", [en línea], Londres, *BBC*, 18 de septiembre de 2006, Dirección URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5355938.stm>, [consulta: 10 febrero de 2013].

Scruggs Lyle, Detlef Jahn y Kati Kuitto. 2014. "Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03", [en línea], Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, Dirección URL: <http://cwed2.org/download.php>, [consulta: 25 de julio de 2015].

Smith Alex D., "Swedes set for a swig to the right", [en línea], Londres, *The Guardian*, 10 de septiembre de 2006, Dirección URL: <http://www.theguardian.com/world/2006/sep/10/alexduvalsmith.theobserver>, [consulta 14 de enero de 2015]

Van de Kaa Dirk J., "The Idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries", [en línea], documento presentado en el *Sexto Seminario sobre Políticas de Bienestar* del Instituto Nacional de Seguridad Social y Población de Japón, Tokio, 29 de enero de 2002, Dirección URL: http://www.ipss.go.jp/webj-ad/webjournal.files/population/2003_4/kaa.pdf [consulta 29 de octubre de 2014]

Venn Danielle, "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD Publishing, Paris, 2012, Dirección URL: [10.1787/5k9h43kgkvr4-en](https://doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en), [consulta: 15 de enero de 2015]

Weaver Kent y Alexander Willén, "The Swedish Pension System After Twenty Years: Mid-course Corrections and Lessons", [en línea], *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13/3, 4 de noviembre de 2014, Dirección URL: [10.1787/budget-13-5jxx3sx58x9t](https://doi.org/10.1787/budget-13-5jxx3sx58x9t), [consulta: 14 de enero de 2015]