

## On va el model Escandinau? El model nòrdic i el nostre Estat del benestar

**Antoni Castells** / Catedràtic d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona. Secretari d'Economia del Partit dels Socialistes de Catalunya

1. En una classificació que ja ha esdevingut clàssica, G. Esping-Andersen distingia entre tres grans models d'Estat del benestar: el model nòrdic o escandinau; el model continental i el model liberal o anglosaxó. El model escandinau es caracteritza específicament per uns punts distintius (a part n'hi ha d'altres, òbviament, com l'existència d'uns serveis públics universals, gratuïts i obligatoris o d'una fiscalitat progressiva, que no són privatis d'aquest model).

El primer és que aquests serveis públics bàsics (les pensions, la sanitat, l'ensenyament, l'atenció a la infància i a la gent gran) responen a l'existència d'uns drets socials de ciutadania. La seva percepció no està condicionada al pagament d'una contribució, sinó a la noció de ciutadania. Són un dret. Això té alguna implicació, com que en alguns d'aquests països (per exemple, a Dinamarca) el finançament de les pensions es fa exclusivament a càrrec del pressupost general (i, per tant, dels impostos) i no de les cotitzacions socials. El segon punt és la importància que dins de les prestacions de l'Estat del benestar tenen les polítiques de família, que inclouen des de l'atenció als nens en edat pre-escolar (guarderies i ajudes directes per fills) fins a l'atenció a la gent gran, domiciliària i en centres d'acollida («del bressol a la tomba»). L'objectiu fonamental d'aquestes polítiques (immediatament tindrem ocasió de veure'n la importància quantitativa) és fer compatibles la vida familiar, començant per la pròpia natalitat, amb el treball del pare i la mare. I això adaptant-se a una realitat caracteritzada per unes transformacions profundes en l'estructura familiar, on la família «clàssica» de parella amb dos fills ha esdevingut l'excepció.

El tercer punt és el gran protagonisme que tenen els governs locals en l'Estat del benestar escandinau. Encara que no són països federals, sinó unitaris, tots ells estan fortament descentralitzats. A Dinamarca, per exemple, els governs locals signifiquen més del 50% del sector públic, i a Suècia i Finlàndia superen el 35%. En tots ells, els governs locals (integrats per províncies i municipis) tenen una gran participació en la prestació de serveis bàsics de l'Estat del benestar. No en les pensions, però sí en canvi en l'educació, la sanitat i els serveis d'atenció a la família. En aquest sentit, el model nòrdic és un bon exemple de fins a quin punt és possible compaginar l'existència d'uns drets socials de ciutadania que, per definició, són comuns en tot el país, amb una gran descentralització en la gestió i provisió dels serveis que comporten aquests drets.

Finalment, un darrer punt molt important és que l'Estat del benestar nòrdic està completament orientat a l'optimització dels recursos de la societat, i especialment del treball, de cara a l'activitat productiva. Com assenyala G, Esping-Andersen en la presentació d'aquest mateix dossier, les despeses socials són vistes com una inversió en les capacitats dels ciutadans, el seu benestar i la seva productivitat. Això té una traducció molt especial en les polítiques actives d'ocupació. L'objectiu de les polítiques de desocupació no és eternitzar els aturats en una situació més o menys confortable, sinó retornar-los ràpidament a l'activitat, formar-los i oferir-los llocs de treball apropiats. Des d'aquest punt de vista, el model nòrdic havia descobert el *welfare* o el *welfare to work* molt abans que altres el posessin de moda.

L'Estat del benestar escandinau, el denominat sovint «model suec», ha estat per molt temps un mite per a la social-democràcia i per a l'esquerra en general. Els darrers anys, o les darreres dècades, s'ha vist confrontat a una sèrie de problemes, com ha succeït d'altra banda en diversos països. Avui, amb una certa perspectiva, podem fer, probablement, dues constatacions.

La primera és que l'Estat del benestar dels països nòrdics ha estat capaç d'oferir a la vegada creixement econòmic i justícia social. Els països escandinaus figuren entre els que tenen un més elevat nivell de renda i riquesa del món (i algun d'ells, com Finlàndia, entre els que han experimentat un més elevat ritme de creixement en els darrers anys) i, al mateix temps, són els que tenen unes polítiques socials més avançades en tots els terrenys: les pensions, la sanitat, l'educació, l'ajuda a la família, l'habitatge.

La segona és que aquests països han estat capaços de fer les reformes precises, per tal d'adaptar els seus Estats del benestar a una realitat canviant i poder fer front als diversos problemes que han anat sorgint. I aquestes reformes s'han pogut fer sense perdre el suport d'una majoria social i sense fer marxa enrere en les conquestes socials. Davant dels problemes, aquests països no han adoptat ni una actitud de resistència numantina als canvis, tractant d'atrinxerar-se en les velles conquestes; ni tampoc d'entreguisme i desballestament de l'Estat del benestar. Han adoptat una actitud oberta, innovadora i reformista. I pel que sembla, fins ara els ciutadans els hi han donat suport.

Des d'aquesta perspectiva, caldria preguntar-se si el model escandinau no és un punt de referència bastant més interessant i ple de substància que no altres propostes de reforma de l'Estat del benestar. I encara que només fos per aquest motiu ja valdria la pena prestar-li atenció i estudiar-lo amb un cert deteniment.

2. El model nòrdic és un bon punt de referència per examinar la situació de l'Estat del benestar a Espanya. Pot servir-nos per saber on som, per aprendre algunes experiències, per prendre nota de les reformes en curs i per valorar alguna de les lliçons que se'n desprenen. La primera és que a Espanya estem encara lluny, en molts aspectes, de l'Estat del benestar del que disposen els països escandinaus. Només cal recordar algunes dades:

- La despesa social (sense comptar ensenyament) representava l'any 1999 el 29,7% del PIB en la mitjana dels tres països nòrdics de la UE (Dinamarca, Suècia i Finlàndia) i el 27,6% en la mitjana de la UE.<sup>1</sup> A Espanya, el 20,0%. Els països nòrdics estan, en aquest aspecte, al capdavant d'Europa; nosaltres, en canvi, estem a la cua. La despesa social a Espanya representa menys del 75% de la mitjana comunitària, mesurada en termes de PIB, i se situa per sota del 65% d'aquesta mitjana quan la mesurem en termes de despesa per habitant.
- Però si en el conjunt de les polítiques socials (on la part més important correspon a pensions i sanitat) hi ha diferències, on les distàncies són més grans és en les polítiques de família. La despesa per aquest concepte absorbeix el 12,1% del total de la despesa social i el 3,56% del PIB en la mitjana dels tres països nòrdics.<sup>2</sup> A Espanya, en canvi, significa només el 2,1% de les despeses socials i el 0,42% del PIB (a la mitjana de la UE, el 2,35% del PIB). Una part important, doncs, del diferencial que ens separa d'aquests països es deu, precisament, a la despesa destinada a aquestes polítiques, que resulten fonamentals, com abans hem vist, per conciliar vida familiar i ocupació.
- El mateix succeeix si examinem les despeses en polítiques d'habitatge i lluita contra l'exclusió social. En els països nòrdics representen en mitjana el 4,9% de la despesa social i l'1,46% del PIB (a la mitjana de la UE, l'1,05% del PIB).<sup>3</sup> A Espanya, l'1,9% de la despesa social i el 0,38% del PIB, tenint en compte, a més, que, pel que fa a l'habitatge, la part fonamental d'aquestes polítiques no és materialitzada en forma de despeses directes, sinó de desgravacions fiscals en l'IRPF.
- Els països nòrdics són un exemple, també, quant a la seva capacitat per crear ocupació. La taxa d'ocupació assolida l'any 2000 el 71,5% (és a dir, aquests països han arribat ja a l'objectiu que la cimera de Lisboa va establir per a l'any 2010 per al conjunt de la UE), mentre que a Espanya estàvem al 54,7% i en la mitjana de la UE en el 63,2%.<sup>4</sup> I les diferències són especialment pronunciades quan examinem la situació entre la població femenina: 68,4% en la mitjana dels països nòrdics, 40,3% a Espanya (i 54,0% a la mitjana de la UE); i encara més en la població femenina de més edat (entre 55 i 64 anys): 49,9% als països nòrdics i 19,9% a Espanya. Entre les dones joves la situació és diferent, però és al preu d'unes taxes de fertilitat molt baixes, precisament per l'absència de polítiques de família.

En definitiva, les dades són conculcents: en termes d'Estat del benestar, mentre que els països nòrdics estan al capdavant d'Europa, nosaltres estem encara a la cua. Algú, des de determinats plantejaments neoliberal-conservadors, podrà dir que això és una avantatge, perquè significa tenir menys càrregues socials i menys impostos i permet que l'economia sigui més competitiva. Però a aquesta afirmació hauríem de contraposar-hi dos arguments: en primer lloc, que aquests països se situen, precisament, entre els més pròspers d'Europa quant a nivell de renda; en segon lloc, que els problemes de competitivitat i flexibilització dels mercats sempre és millor plantejar-se'ls des d'una situació de benestar i amb un nivell de serveis com els que tenen aquests països, que d'altra banda, com tindrem ocasió de comprovar, han estat capaços de fer front a les reformes necessàries en els seus Estats del benestar.

3. L'Estat del benestar escandinau ha estat possible perquè ha gaudit d'un ampli suport polític i social entre el conjunt de la població. Més concretament, perquè ha comptat amb el suport de les classes mitjanes i dels sectors socials de renda mitjana-alta. Aquests sectors han estat d'acord en pagar uns impostos relativament elevats perquè a canvi d'aquests impostos rebien uns serveis públics de qualitat en pensions, sanitat, educació i polítiques de família (és a dir, guarderies i atenció domiciliària a la gent gran). Això ha permès forjar unes coalicions socials, unes majories socials, que han recolzat les polítiques social-demòcrates en aquest terreny. D'aquí la importància transcendental de les polítiques públiques per forjar coalicions socials de suport.

Ara bé, és clar que tot aquest suport no hauria existit si aquests sectors socials haguessin quedat exclosos dels serveis públics fonamentals que proporciona l'Estat del benestar. O bé perquè aquests serveis no haguessin tingut un caràcter universal, sinó només residual; o bé, perquè tot i ser de caràcter universal, no haguessin tingut el nivell de qualitat que aquests sectors socials consideren imprescindible.

Això condueix a dues reflexions immediates. La primera és que quan aquests sectors socials han d'acabar adquirint en el mercat i en el sector privat els serveis educatius, l'assegurança sanitària, les guarderies i fins i tot els plans de pensions, que el sector públic no els proporciona de manera satisfactòria, tenen la impressió que paguen uns impostos excessius. No tant perquè el nivell de pressió fiscal sigui molt o poc baix, sinó perquè a canvi no reben el que seria exigible. Així, doncs, moltes vegades la millor manera de desactivar el discurs de la dreta neoliberal a favor de baixar impostos, no és tant apuntar-se a aquest carro, sinó proposar, precisament, un bon nivell de qualitat dels serveis públics. Perquè el millor brou de cultiu de les banderes, en moltes ocasions demagògiques, de la baixada d'impostos és precisament una situació de degradació i abandonament dels serveis públics, que aboca els sectors socials que s'ho poden permetre a comprar en el sector privat allò que el sector públic no els proporciona amb uns estàndards acceptables.

La segona reflexió és una derivació gairebé automàtica del que s'acaba de dir. Si volem mantenir aquest bloc social de suport a l'Estat del benestar, és fonamental l'existència de serveis públics, gratuïts, universals i obligatoris. I vull subratllar el caràcter universal. De vegades, d'aquí i d'allí, s'alcen veus qüestionant aquest aspecte. Uns addueixen raons de suficiència: si cal fer retallades, diuen, millor que destinem els recursos escassos als que més ho necessiten; altres, raons d'equitat: quin sentit té, es pregunten, que els més rics, que s'ho poden permetre, no es paguin determinades prestacions de l'Estat del benestar. Bé, la raó és ben clara: si aquests sectors socials no gaudeixen dels serveis bàsics de l'Estat del benestar, si en queden exclosos, tard o d'hora acabaran posant en qüestió, i no els hi faltaran raons, el consens fiscal sense el qual és impossible la seva continuïtat.

Podríem afegir-hi raons complementàries, però d'un cert pes: aquests serveis, i especialment l'educació, juguen un paper d'integració social (d'igualació social «republicana», si es vol) que és imprescindible per mantenir la cohesió i la

vertebració social (i la mobilitat social també) d'un país; i, a més, si els més rics queden exclosos dels serveis públics a la llarga es produirà, com una llei ineluctable, l'aparició d'una doble xarxa de serveis públics: una de privada i de qualitat per als ciutadans que s'ho puguin permetre; i una altra de pública i de menor qualitat en procés permanent de degradació. I entrariem en un procés que es retroalimentaria en una espècie de cercle viciós, perquè a mesura que això succeís, cada vegada serien més els ciutadans que deixarien la xarxa pública per anar a la privada; més d'aquests ciutadans qüestionarien els impostos que han de pagar i, com menys en paguessin, més difícil resultaria mantenir els nivells de qualitat desitjables en els serveis públics de l'Estat del benestar.

Això no vol dir, evidentment, que tothom hagi de tenir dret a totes les prestacions. Perquè també és evident que la demanda dels ciutadans és cada cop més exigent, i prestacions que abans eren considerades un luxe ara entren dins del «paquet» de serveis que els ciutadans esperen rebre de l'Estat del benestar. I en moltes ocasions són prestacions costoses (les pròtesis dentals, la cirurgia plàstica o els aparells oculars, en sanitat; determinats cursos complementaris en ensenyament). És possible que en alguns d'aquests casos es puguin trobar fórmules que, d'una forma o altra, comportin el cofinançament per part dels usuaris que sobrepassen determinats nivells de renda. El que és important és que les prestacions essencials d'aquests serveis públics siguin universals i tinguin un nivell de qualitat igual o superior del que podria obtenir-se en el sector privat.

4. L'Estat del benestar nòrdic es manté i està viu perquè ha estat capaç de reformar-se. Si bé és veritat que a Espanya encara estem en molts aspectes en el viatge d'anada, també d'aquestes reformes hem d'aprendre'n (per cert, i també de les d'altres països, com Holanda, que sense figurar dins dels països escandinaus és un magnífic exemple d'Estat del benestar sòlid i ben arrelat i al mateix temps flexible i obert a les reformes). Algunes de les reformes que es plantegen en els països nòrdics no tenen cap aplicació en el nostre país, perquè com es deia fa un moment estem encara en el camí d'anada. És el cas de les que tenen a veure, per exemple, amb el nivell al que s'han de situar els ajuts familiars, preocupació que probablement és plenament raonable que es plantegi quan aquestes ajudes representen el 3,5% del PIB i no té massa sentit (o sí que el té, però per la raó exactament oposada) quan signifiquen a penes el 0,4% del PIB.

En canvi, resulta summament convenient prendre nota d'algunes altres línies de reforma endegades en aquests països. En primer lloc, la dels sistemes de pensions. És cert que en aquest camp no hi ha massa invents a fer: ampliació dels anys utilitzats per al càlcul de la base i per tenir dret a les prestacions; i reducció de la taxa de reemplaçament de la pensió en relació al salari. I anar cap a sistemes basats en tres pilars: un de bàsic, públic i de repartiment (tipus PAYG); i dos de complementaris, un fons de pensions privat i un altre constituït amb aportacions de les empreses. Suècia ha dut a terme una reforma especialment exitosa i interessant a la segona meitat dels noranta. Però hem de tenir present que en aquests països compten, a més, amb dos factors molt més favorables que nosaltres a Espanya a l'hora de fer pronòstics i projeccions:

per una banda, tal com s'ha vist, unes taxes d'ocupació molt més elevades; i per una altra, unes taxes de natalitat també més altes.

Un altre camp en el que hi ha reformes a les que prestar atenció és el de les polítiques actives d'ocupació, que en aquests països tenen una gran importància. Només cal fixar-se en el fet que les despeses per desocupació representen en la mitjana dels tres països nòrdics de la UE el 4,00% del PIB,<sup>5</sup> quan a Espanya, amb una taxa d'atur molt més elevada,<sup>6</sup> signifiquen el 2,58%. Això vol dir que el que nosaltres destinem a subsidiar els aturats ells ho destinen a evitar que n'hi hagi, amb polítiques actives d'ocupació. Dinamarca, en aquest sentit, com els Països Baixos, tenen moltes coses de les que podem aprendre'n. Aquests països també s'estan plantejant reformes de l'Estat del benestar en altres línies. Per exemple, en el debat al que ens hem referit, sobre universalisme o objectius concrets per a col·lectius específics (targeting), en el que finalment cal trobar un equilibri en la línia que abans s'ha apuntat. O bé en el de la introducció de formes de preus o taxes per la utilització dels serveis, quan aquests proporcionen beneficis clarament individualitzables i no hi ha pel mig raons d'equitat.

5. Finalment, cal tenir present que cada cop més haurem de plantejar les reformes de l'Estat del benestar tenint en compte la seva dimensió europea. Això no significa que la dimensió nacional no continuï essent essencial. Els països on l'Estat del benestar funciona i està ben assentat temen que un plantejament excessivament «harmonitzador» pugui portar a retallar les seves conquestes socials; i els que han optat per un Estat del benestar més reduït no volen que se'ls en imposi un que no és el que volen. Tot això és respectable i s'ha de tenir en compte. No es pot anar contra les preferències dels ciutadans, i menys en una qüestió com aquesta. En això consisteix, en essència, el federalisme: en que si uns volen pagar més impostos i tenir més serveis, puguin fer-ho; així com que uns puguin pagar-ne menys i tenir menys serveis.

Ara bé, això s'ha de fer compatible amb l'existència d'un espai caracteritzat per l'existència d'uns drets i deures comuns, que en part s'estenen, si de veritat volem anar cap a una comunitat política, al terreny de la fiscalitat i dels drets socials de ciutadania, de la mateixa manera com succeeix en els estats nacionals, o en les grans federacions del nostre entorn. D'aquesta forma, cada cop més hauríem d'anar cap a fórmules que facin compatible aquesta igualtat bàsica de drets i deures a nivell de la Unió Europea, amb l'autonomia de cada país, o de cada regió, segons qui en tingui la responsabilitat, per dur a terme les polítiques determinades pels seus ciutadans en el seu àmbit d'actuació.

Des de determinades posicions polítiques s'utilitza el procés de construcció europea per atacar l'Estat del benestar. En molts països, les retallades de les polítiques socials s'imputen a la construcció europea. La realitat és tota una altra. És el desequilibri entre integració econòmica i integració política i social el que representa un perill per a l'Estat del benestar. I la raó és bastant òbvia: els països amb més càrregues socials i elevada imposició tenen certes desavantatges per competir en un espai creixentment integrat; especialment estan en inferioritat de condicions per atreure capitals i activitat empresarial.

Ara bé, davant d'aquesta realitat, es pot respondre de dos maneres: mantenint el desequilibri entre integració econòmica i integració política i afeblint progressivament l'Estat del benestar; o bé progressant cada cop més en la integració política, per anar construint cada vegada més fonaments comuns entre els nostres Estats de benestar a nivell europeu. Probablement, aquesta és la línia divisòria que separa els plantejaments conservadors i progressistes a escala europea. No es tracta de res nou, finalment: al cap i a la fi, no va ser en el seu moment la construcció d'un poder polític democràtic enfront del mercat nacional una batalla profundament progressista?

1 Vegeu Gérard Abramovici, «Social Protection in Europe», *Statistics in focus* (1/2002), Eurostat, Table 1.

2 Vegeu Abramovici (op. cit.), Table 3.

3 Vegeu Abramovici (op. cit.), Table 3.

4 Vegeu «The Social Situation in the European Union», Eurostat, 2002.

5 Vegeu Abramovici (op. cit.), Table 3.

6 14,1% per 7,5% la mitjana de Dinamarca, Finlàndia i Suècia, l'any 2000 (vegeu «The Social Situation...», op. cit.).