

On va el model Escadinau?

Introducció: quin futur té el model nòrdic?

Gosta Esping-Andersen / Universitat Pompeu Fabra

The Middle Way, de Marquis Childs, va aparèixer els anys trenta i es va avançar, per tant, uns seixanta anys a l'actual debat sobre la Tercera Via. Childs era un periodista nord-americà progressista, inspirat en bona mesura pels grans progressos fets per la socialdemocràcia escandinava. Creia que les seves reformes en matèria de benestar social havien resolt amb èxit el nus gordià i havien aplanat el camí per a una alternativa justa i democràtica al bolxevisme, el feixisme o el capitalisme pur i dur.

En efecte, els Estats del benestar dels països nòrdics han estat reconeguts durant més de mig segle com un model que calia emular (des de l'esquerra) o bé blasmar i desqualificar (des de la dreta). D'altra banda, han esdevingut gairebé sinònims de la socialdemocràcia avançada, fins a l'extrem que sovint es tracta de conceptes difícils de separar. Durant els cinquanta anys de domini socialdemòcrata, els Estats del benestar nòrdics van néixer, van evolucionar i, amb el temps, han anat madurant. El mateix domini polític dels partits socialdemòcrates durant tants anys és deutor, en bona mesura, de la gran popularitat de què han gaudit els Estats del benestar. La socialdemocràcia i l'Estat del benestar van avançar plegats en una espiral positiva de reforç mutu i complementarietat.

Naturalment, els partits socialdemòcrates nòrdics també han tingut els seus alts i baixos, i s'han vist apartats del poder en moltes ocasions. El que és remarcable, no obstant això, és que les coalicions de centredreta pràcticament mai no han desafiat –o ni tan sols han modificat– l'arquitectura bàsica del benestar. No seria exagerat parlar d'una hegemonia socialdemòcrata. Si ho fem, però, hem de reconèixer (com Olli Kangas ens recorda en aquesta mateixa publicació) que la política socialdemòcrata nòrdica sempre ha estat «esponjosa» i ha absorbit i incorporat demandes i polítiques dels seus rivals ideològics. Equiparar el programa universalista de la política de benestar amb les polítiques socialdemòcrates és històricament incorrecte. Els socialdemòcrates van adoptar l'universalisme, sobretot en l'àmbit de les pensions de jubilació, perquè això contribuïa a eixamplar el suport per a la reforma del benestar, particularment entre les classes rurals. Un exemple d'això és que el primer programa de benestar socialdemòcrata suec, llançat els anys trenta, fou batejat amb el nom de «Folkhemmet», la Casa del Poble. Aquest eslògan –enormement popular i molt eficaç des del punt de vista electoral– es va concebre deliberadament per assenyalar que la socialdemocràcia era la llar natural de tots els ciutadans.

La majoria estaria d'acord que el model nòrdic de benestar va ser una resposta que va tenir un èxit espectacular davant les necessitats socials i les condicions d'ocupació que imperaven a l'era del ple industrialisme. Va assegurar com enlloc més la plena ocupació i una àmplia seguretat social per a tots els ciutadans i, al mateix temps, va tenir

un rendiment econòmic admirable. Va ser la prova evident que el benestar, la igualtat i l'eficiència econòmica no estan en conflicte sinó que, de fet, són mútuament necessaris. Als països nòrdics, la majoria de la població creu que la igualtat i la seguretat social integral són condicions prèvies absolutes per a la competitivitat econòmica. Aquest punt de vista, però, es basa en condicions que són més aviat típicament nòrdiques.

Molts sindicalistes i socialistes d'Europa del sud quedarien parats si sabessin que els mercats de treball dels països nòrdics no estan gaire regulats i que els llocs de treball no estan particularment protegits. El nivell de seguretat del lloc de treball de què gaudeix el treballador mitjà a Itàlia, França o Espanya no existeix en absolut, sobretot a Dinamarca. Les empreses poden acomiadar els treballadors amb relativa facilitat. És aquest un indicador d'una socialdemocràcia dolenta o incompleta? No. Hem de recordar que les economies nòrdiques són extremament obertes i dependents de les exportacions. Sempre han estat subjectes a la globalització i, per tant, la seva competitivitat econòmica depèn d'una ràpida adaptació als mercats mundials canviants. Aquesta adaptació significa que els treballadors han d'acceptar que els seus llocs de treball són intrínsecament insegurs. Això no vol dir, però, que els treballadors s'hagin de sentir insegurs, i és aquí que entra en joc la lògica que hi ha rere un Estat del benestar fort. Si el govern pot garantir a tothom que ningú no pagarà individualment el preu de l'ajust i la pèrdua de llocs de treball, és molt més probable que treballadors i sindicats acceptin els canvis i les adaptacions econòmiques. Un dels grans èxits de la política social nòrdica ha estat el fet que ha minimitzat eficaçment la por i el risc individuals.

Els Estats del benestar dels països nòrdics es vanten d'oferir un subsidi d'atur molt generós a pràcticament tots els treballadors perquè això crea un sentiment de seguretat en mercats de treball tumultuosos. No obstant això, tot i que el treballador mitjà pugui comptar amb un subsidi gairebé equivalent al seu sou normal, això no sol afectar els incentius laborals. Els fluxos d'entrada i sortida de l'atur a Dinamarca són els més alts d'Europa, malgrat que en principi és possible continuar rebent el subsidi d'atur durant un període de fins a tres anys. Per què? És que els danesos i els suecs són genèticament més addictes al treball que la resta d'uropeus? Potser es tracta de l'ètica protestant duta a la pràctica? Crec que la resposta és una altra, i té a veure amb el que possiblement sigui l'aspecte cabdal del model nòrdic de benestar: la interconnexió entre els drets socials i la promoció de l'ocupació.

Els socialdemòcrates suecs tenen una expressió per a aquesta interconnexió, den produktiva rattvisan (justícia social productiva). S'assumeix que l'ocupació és l'ingredient principal en la lluita contra l'exclusió social, i que la capacitat d'obtenir un lloc de treball és l'alfa i l'omega de la integració i de la identitat social per a la majoria de ciutadans. No obstant això, també es reconeix fermament que molts no són o no seran capaços de treballar en un moment o altre de la seva vida. La justícia social significa que tothom ha de tenir les mateixes oportunitats de treballar, i que tothom hauria de tenir garantit un nivell adient de benestar en cas que no puguin trobar un lloc de treball.

No és estrany, doncs, que la paraula clau en el pensament sobre el benestar als països nòrdics sigui recursos. Durant dècades, una bona política social s'ha definit com la política que inverteix en els recursos i les capacitats dels ciutadans per tal que siguin membres productius de la societat. Una bona política d'atur no consisteix a oferir un subsidi generós, sinó més aviat en polítiques d'activació, formació, educació i ofertes de treball. Una bona política per als discapacitats i els malalts no consisteix en una generosa pensió d'invalidesa, sinó en programes de rehabilitació i reinserció. Una bona política per

als treballadors grans no consisteix en jubilacions anticipades, sinó oferir-los possibilitats de reciclatge formatiu, llocs de treball protegits o bé jubilacions parcials o graduals.

Potser la millor manera de sintetitzar el que singularitza el model nòrdic de benestar és el següent: aquest model no és particularment excepcional pel que fa als nivells de despesa social. És cert, com demostra el treball de Kangas, que les despeses socials són elevades, però no molt més que a altres països com ara Alemanya o els Països Baixos. I als països nòrdics gairebé tota la despesa social és pública, mentre que a altres bandes una bona part d'aquesta despesa sovint és privada. Comptat i debatut, Dinamarca o Suècia no gasten més que els Estats Units o, probablement, que Espanya. D'altra banda, el model nòrdic tampoc no és particularment excepcional pel que fa a la generositat de les prestacions. Les pensions són més generoses a Itàlia i a Grècia que no pas a Finlàndia o a Suècia. No; allò que singularitza realment el model nòrdic és el seu biaix pels recursos. Es tracta d'un model en què les despeses socials es perceben com inversions en les capacitats, el benestar i la productivitat dels ciutadans.

Els Estats del benestar nòrdics són els únics d'Europa que són altament intensius en serveis. En països com ara Espanya o Itàlia, el 95% de la despesa social (exclosa la sanitat) es destina a transferències monetàries. A Dinamarca, l'equivalent se situa entorn del 55 o el 60%. Els serveis socials representen el 5% del pressupost social espanyol, mentre que a Dinamarca són el 35%. Com mostren els tres treballs que presentem, als països nòrdics les llars d'infants són gairebé universals, de la mateixa manera que els serveis d'assistència a la gent gran. A Dinamarca, els serveis d'ajuda domèstica per als més grans de 80 anys són quasi universals. Aquests serveis s'han de contemplar com una inversió, ja que permeten que les mares amb nens petits puguin treballar (i quan les mares treballen, la pobresa infantil disminueix radicalment). Com indica Niels Ploug, la taxa d'ocupació entre les mares daneses és més alta que la taxa d'ocupació masculina a Europa del sud. I la majoria de mares, amb diferència, treballen a jornada plena. D'altra banda, l'oferta d'assistència a la gent gran delicada de salut significa que les dones no es veuen forçades a interrompre les seves trajectòries professionals per tal de tenir cura dels seus parents grans, els pares o sogres que puguin necessitar assistència. Per tant, la majoria de dones hauran acumulat prou drets per a gaudir d'una bona pensió individual.

Una bona part del pressupost social dels països nòrdics es dedica a polítiques d'activació. A Dinamarca i a Suècia aquest capítol representa aproximadament el 4% del PIB, mentre que altres països no arriben a l'1%. La política d'activació és una il·lustració de la «justícia productiva». En primer lloc, és molt generosa en els subsidis oferts als participants. En segon lloc, s'adreça a ajudar fins i tot els més febles i marginats per tal que es puguin incorporar al mercat de treball. La política social no és només «productivista», sinó que la idea és també que el mercat de treball sigui «socialment just». Una de les prioritats de la política socialdemòcrata danesa és el que anomenen el mercat de treball integrador/envolvent: hi ha d'haver espai per a tothom, i la responsabilitat del govern és garantir això.

A les observacions inicials he sostingut que el model nòrdic havia estat una desposta que ha tingut molt d'èxit davant les necessitats i els riscos socials derivats de l'era de la industrialització plena. Actualment, les economies nòrdiques, juntament amb Amèrica del Nord, es troben a l'avantguarda de la transformació postindustrial. El títol de la nostra conferència –«On va el model escandinau?»– és una invitació a reconsiderar aquest model en vista dels enormes canvis que estan tenint lloc en l'ordre socioeconòmic

radicalment nou que està sorgint al segle XXI. Si, de la mateixa manera que en el passat, hem d'aprendre alguna cosa de l'experiència nòrdica també en aquest nou segle, necessitem respostes a dos conjunts de preguntes: en primer lloc, les reformes que estan tenint lloc als Estats del benestar dels països nòrdics, són una resposta adequada i convincent davant la nova estructura de risc emergent? I, en segon lloc, tant si la resposta és positiva com si és negativa, serà el model nòrdic sostenible i viable al nou segle? Amb la riquesa d'informació i de dades que presenten les tres ponències –i afegint-ne unes quantes de collita pròpia–, dedicaré la segona part d'aquesta introducció a trobar resposta a aquestes preguntes.

El model nòrdic i els grans reptes postindustrials

A tot arreu, els Estats del benestar existents han d'afrontar una sèrie d'enormes canvis estructurals a llarg termini. De manera acumulativa, tot plegat planteja un repte fonamental a l'Estat del benestar mateix. Es tracta de fenòmens ben coneguts: l'envelliment de la població, els canvis en l'estructura familiar, les noves desigualtats del mercat de treball i la immigració.

L'envelliment

Comencem per l'envelliment de la població. No hi ha res bàsicament que pugui canviar el panorama general per als propers 30-40 anys, un panorama en què el percentatge de la població jubilada –i, per tant, de la despesa en pensions– arribarà més o menys a duplicar-se. Això planteja un doble dilema. D'una banda, l'envelliment implica el creixement de la població molt gran (de més de 80 anys) i, per tant, la intensificació de les necessitats d'assistència. D'altra banda, l'envelliment implica problemes de sostenibilitat financera a llarg termini: com podem garantir jubilacions sòlides i una justícia bàsica d'aquí a trenta anys?

Actualment hi ha un acord gairebé universal que la sostenibilitat a llarg termini necessita una inversió de la tendència de les jubilacions anticipades, màxims nivells d'ocupació masculina i femenina i una consolidació de les finances de les pensions. Podem considerar les pràctiques actuals i les reformes de les polítiques socials als països nòrdics com una estratègia d'adaptació força realista i, al mateix temps, socialment justa. Llevat de Finlàndia, l'edat mitjana de jubilació és –i sempre ha estat– més alta que a la majoria d'Europa. El mateix succeeix, encara amb més diferència, amb les taxes d'ocupació femenina. Els països nòrdics ja avui ultrapassen de molt l'objectiu de la UE d'arribar al 60% d'ocupació femenina d'aquí al 2010. De fet, la crida dels danesos per un «mercat de treball integrador/envolvent» també és motivada per la idea de maximitzar les taxes d'activitat més enllà dels nivells actuals, que ja són molt elevats. Pel que fa a l'ocupació, doncs, els països nòrdics se situen a l'avantguarda internacional.

Si adoptem l'objectiu normatiu que el benestar dels futurs jubilats sigui com a mínim tan alt com el dels jubilats actuals, haurem d'afrontar una càrrega addicional de despesa en pensions de grans dimensions. El dilema és qui hauria de pagar aquesta càrrega addicional. La dreta, amb el suport de les propostes de l'FMI, afavoreix un retorn als plans de pensió de capitalització (i més privats). Si adoptem aquests plans, la majoria de la despesa addicional acabarà essent finançada pels pensionistes del futur. D'altra banda, si ens hem de limitar a continuar amb els sistemes existents de pensions

(sistemes de repartiment), la majoria de la càrrega addicional recaurà sobre els joves del futur. Des d'un punt de vista tant intrageneracional com intergeneracional, una solució justa seria repartir equitativament els costos addicionals entre les generacions. Això significa un pla de pensions mixt entre els sistemes de repartiment i de capitalització: quedaria garantida una pensió bàsica combinada amb una altra part vinculada a les contribucions realitzades. Aquesta combinació és més o menys cap a on s'estan adreçant les reformes de pensions dels països nòrdics. Per a les pensions vinculades als ingressos, hi haurà més èmfasi en la trajectòria de contribucions dels treballadors. No obstant això, la garantia principal continuarà essent la pensió bàsica fixa, finançada amb els ingressos generals. La majoria d'experts en pensions que no són neoliberals defensen una pensió mixta que és força semblant al panorama existent als països nòrdics.

Els canvis familiars

Les famílies són cada cop menys estables; estan sorgint noves formes familiars més diferenciades, i, afegit al nou paper de la dona, el resultat és un conjunt radicalment nou de riscos i necessitats davant del qual l'Estat del benestar convencional no estava preparat. Un dels riscos principals és l'augment de la pobresa infantil. Un altre és que el treball de les dones i la maternitat esdevenen incompatibles i porten a taxes d'ocupació femenina molt modestes o bé, com és el cas d'Espanya, a nivells de fecunditat baixíssims.

En aquest context, sembla que la solució a un problema acaba resultant també la solució a molts altres problemes. La política més eficaç contra la pobresa infantil i familiar és que les mares treballin. Per tal de facilitar l'ocupació de les mares, cal posar en marxa un paquet global de polítiques familiars. I, un cop en marxa, aquesta política familiar ajuda a resoldre el problema de compatibilitat i, per tant, permet que les dones tinguin el nombre de fills que realment desitgin. No hi ha dubte que els països nòrdics són a l'avantguarda internacional pel que fa al desenvolupament de polítiques familiars d'aquesta mena. Els permisos de maternitat i per a tots dos pares tendeixen a ser més generosos que a altres llocs d'Europa, però la pedra angular de la política és una bona oferta d'assistència als infants que és a l'abast de tothom. En aquest aspecte, Dinamarca ocupa clarament el primer lloc, amb una cobertura pràcticament universal de tots els nens menors de tres anys a un preu que les famílies es poden permetre. De fet, Dinamarca resulta ser el paràmetre de referència per a les noves polítiques familiars proposades per Pasqual Maragall al Parlament de Catalunya el gener del 2002.

Funciona, però, aquest «paquet»? La meua resposta seria que sí, i força bé. La pobresa infantil a Dinamarca (com a la resta dels països nòrdics) és molt baixa; pràcticament ha desaparegut. Tot i que l'atur va augmentar durant la crisi econòmica sueca dels anys noranta, les polítiques de benestar de Suècia van poder garantir clarament que aquesta circumstància no provoqués un augment de la pobresa a les famílies amb nens. El «paquet», naturalment, també és un èxit des del punt de vista d'ajudar les mares perquè mantinguin els seus llocs de treball. Com apunta el text de Ploug, la gran majoria de mares daneses treballen a jornada plena. Quan a la garantia d'una alta taxa de fecunditat, el «paquet» només ha tingut un èxit parcial. La taxa de fecunditat finlandesa se situa a l'1,7; la danesa, a l'1,8 (i la sueca, que havia estat del 2,0, va caure a l'1,6 durant la crisi). Això es queda curt respecte al nombre de fills que els

ciutadans declaren actualment que desitjarien tenir (que se situa entre 2,3 i 2,4), però així i tot roman al capdamunt de les taxes de fecunditat europees. Una nota final: hauria de ser evident que la maximització de les taxes d'ocupació femenina és una condició sine qua non per a qualsevol estratègia a llarg termini que pretengui que els compromisos adquirits amb la política de pensions siguin sostenibles. Com a tal, els paquets de polítiques familiars del tipus que tenen als països nòrdics també constitueixen un mitjà per garantir el benestar de la gent gran d'aquí a moltes dècades.

Les noves desigualtats

Hi ha dues grans forces que estan conduint les nostres societats cap a una desigualtat molt més gran. Una és el comportament conjugal canviant i l'aparició de noves formes familiars. D'una banda, observem la concentració d'ingressos alts en llars on hi ha dos professionals que guanyen bons sous. D'altra banda, veiem com augmenten les llars de treballadors pobres o a l'atur, entre les quals les famílies de mares soles són particularment vulnerables. Com demostra l'evidència, el model nòrdic és força eficaç a l'hora d'evitar que aquestes tendències produeixin polarització quant als ingressos disponibles nets de la família. Les garanties bàsiques d'ingressos constitueixen una xarxa de seguretat realment eficaç per a tots els tipus de famílies, tot i que, un cop més, l'ocupació femenina és l'instrument realment eficaç.

Una segona font –molt més complexa– de desigualtats prové de la naturalesa del canvi econòmic. Això vol dir que els treballadors poc qualificats hi surten perdent, si més no pel que fa als salaris i al risc d'atur. Per combatre aquest problema, un dels principals instruments que han sorgit recentment és l'anomenada «política d'activació», particularment a Dinamarca i Suècia. Fins ara, les avaluacions de l'«activació» (incloent-hi la capacitació i l'educació) han arribat a conclusions força positives. No obstant això, no podem negar que sembla que continua havent-hi un grup crònic per al qual l'activació resulta ineficaç.

Des d'un punt de vista a llarg termini, possiblement el predomini dels serveis que ens ofereix el futur constituirà la pitjor amenaça al model nòrdic. La singularitat del problema nòrdic rau en allò que és, al mateix temps, un dels seus principals punts forts: el seu marcat biaix en serveis públics. Si la comparem, posem per cas, amb Amèrica del Nord, veurem com l'economia nòrdica de serveis està fortament influïda per l'Estat del benestar, mentre que als serveis proveïts als Estats Units hi ha una forta influència del sector privat. Als països nòrdics, els llocs de treball relacionats amb els serveis públics solen estar ben remunerats, i el tipus d'economia de serveis de baixos salaris que hi ha als Estats Units simplement no existeix. Això, naturalment, significa que són cars de finançar (i, per tant, que la pressió fiscal és elevada).

El taló d'Aquil·les del model nòrdic és l'esvoranc que hi ha en la productivitat a llarg termini entre els serveis (públics) i el sector competitiu. Això representa que els serveis proveïts per l'Estat del benestar esdevenen cada cop més cars, en termes relatius. Si insistim en la igualtat i, al mateix temps, en la sostenibilitat, el problema no té solució. És clar, una solució podria ser rebaixar els costos salarials en els serveis de benestar, però això, com als Estats Units, causarà desigualtats creixents en els ingressos. Una altra solució podria ser racionar els serveis, adreçant-los sobretot a qui els pugui necessitar més, o bé augmentant les tarifes que han de pagar els usuaris per gaudir-ne. Això també eixamplaria les desigualtats i soccava directament el principi universalista de la política

de benestar. Tot plegat implica que l'única alternativa és un augment dels impostos. I com que el desenvolupament desigual de la productivitat és més o menys una tendència crònica a llarg termini, veiem aquí un panorama potencialment molt problemàtic de pressió fiscal creixent. La qüestió candent que es planteja el model nòrdic és aquesta: fins quan serà capaç de continuar basant-se en el suport que rep d'una classe mitjana sotmesa a una forta pressió fiscal?

La immigració

Crec que és just afirmar que la reforma de les pensions i la política familiar dels països nòrdics, juntament amb les polítiques d'activació del mercat de treball, han contribuït a resoldre noves i potencials línies de fractura social. No obstant això, sóc menys optimista davant el dilema plantejat pels serveis de l'Estat del benestar, ja que amaga una severa amenaça a llarg termini pel que fa a la incubació de noves fractures socials. Si hi ha una tendència, però, que amenaça directament la cohesió del «model socialdemòcrata», es tracta de la immigració. I aquest és un tema que va rebre més aviat poca atenció durant la conferència.

Si mirem enrere cap a l'edat d'or del model nòrdic, veurem que bona part del seu èxit va ser degut, sense cap mena de dubte, a la possibilitat de construir la socialdemocràcia «en un sol país». Tant si es tractava d'objectius de benestar social com de l'ocupació plena, es podien perseguir sense excessives restriccions externes. No hauríem d'oblidar, però, que la socialdemocràcia de l'edat d'or també va ser bastida per a «un sol poble», tant si eren els danesos com els noruecs. La immigració massiva que ha tingut lloc durant les darreres dècades està produint una Escandinàvia multicultural de facto. A Dinamarca, els immigrants d'origen no europeu representen actualment el 7 per cent de la població; a Suècia són ja el 10 per cent. La qüestió que es planteja aleshores és si el model universalista que va crear una àmplia cohesió social en el passat pot ser mantingut (i si pot continuar creant cohesió social) també en una societat multiètnica.

Malgrat els esforços substancials per proveir un benestar social adequat i per accelerar la integració, hi ha molts indicis que suggereixen que els intensos esforços en matèria de benestar aquí poden haver tingut, paradoxalment, efectes divisius, com ara un ressentiment estès contra el generós tractament ofert als immigrants. També és evident que els països nòrdics –com a tot arreu– han estat incapaços d'impedir una forta guetització, possiblement més intensa que a molts altres països avançats. El sentiment antiimmigratori ha penetrat profundament en l'electorat socialdemòcrata tradicional i, de fet, ha estat una de les causes principals del fort càstig electoral que el partit socialdemòcrata danès ha sofert a les eleccions recents.

Seria difícil definir el model nòrdic com a paràmetre de referència per a una gestió d'èxit de la qüestió de la immigració. De fet, podria ser que la fórmula de benestar socialdemòcrata –si més no tal com es practica als països nòrdics– resulti inherentment inadequada per a una realitat multicultural. En tot cas, molts sostindrien que la pràctica d'assimilació nord-americana sembla funcionar molt millor. Com Niels Ploug va observar a la seva presentació, però, no tot és tan llòbrec. Hi ha proves empíriques substancials que postren que, a Dinamarca, els fills dels immigrants –la segona generació– se'n surten molt millor.