

EL FUTURO DEL ESTADO DEL BIENESTAR A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA DE SUECIA¹

INTRODUCCIÓN

La creación de un Estado del bienestar capaz de asegurar a todos sus ciudadanos amplios derechos económicos y sociales es un rasgo esencial de aquello que se ha llamado el “modelo social europeo” y, como tal, parte constitutiva del consenso básico sobre el que se está edificando la Unión Europea. Esta ambición, tan llena de buenas intenciones, no está, sin embargo, exenta de serios riesgos para el desarrollo futuro de Europa. Si los países europeos se dejan llevar por la simple lógica, políticamente tan tentadora, de acrecentar constantemente los beneficios que el Estado cree poder garantizar se estará minando la viabilidad del bienestar futuro que –se dice– es la razón de la existencia misma del Estado del bienestar.

Esto se hace evidente estudiando la experiencia de Suecia, país donde se construyó el Estado del bienestar más amplio, ambicioso y costoso que se haya conocido. Los niveles allí alcanzados de gasto público, carga tribu-

Mauricio Rojas es Miembro del Parlamento de Suecia. Profesor de Historia Económica de la Universidad de Lund.

¹ Este texto desarrolla la presentación realizada en el Segundo encuentro de antiguos alumnos del Programa de alta dirección en instituciones sanitarias llevado a cabo en Madrid el 23 de octubre de 2006 en la sede del IESE.

taria, transferencias de ingresos y monopolio estatal sobre la seguridad social y diversas áreas de servicios del bienestar (salud, educación, asistencia social, cuidado de niños y ancianos) no han sido nunca igualados por otro país democrático en tiempos de paz. Por ello es que Suecia ha sido un modelo para muchos entusiastas del Estado del bienestar sin límites. Sin embargo, lo que esos entusiastas parecen no saber es que Suecia es justamente el país que, con una claridad pedagógica, ha puesto de manifiesto las debilidades de un Estado del bienestar que sobrepasa ciertos límites críticos. Por eso Suecia ha iniciado, a partir de la profunda crisis que afectó al país a comienzos de los años 90, una búsqueda intensa y muy alentadora de un Estado del bienestar más viable.

Esta experiencia histórica nos servirá en este ensayo para reflexionar sobre los desafíos presentes y futuros del Estado del bienestar. Ahora bien, para que esta reflexión tenga una mayor amplitud se expondrá, como punto de partida, una tipología básica sobre los Estados del bienestar que nos permita discutir las alternativas más generales que están planteadas sobre el tema y, en ese contexto, aquilatar la significación de lo acontecido en Suecia.

I. TIPOLOGÍA BÁSICA DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR

En términos muy simples podemos ubicar a los Estados del bienestar existentes en un horizonte cuyos extremos contrapuestos están dados por un modelo minimalista y un modelo maximalista del Estado del bienestar. Al primero lo llamaré *Estado subsidiario*, y puede ser ejemplificado por el Estado del bienestar estadounidense. Al segundo le daré el nombre de *Estado benefactor*, y su ilustración paradigmática es la Suecia previa a la crisis de los 90. Combinando ciertas características de estos dos tipos o modelos contrapuestos se puede visualizar un modelo mixto al que llamaré *Estado posibilitador*. Este tipo de Estado resume aquella alternativa que me parece la más viable para Europa y se inspira en las transformaciones y búsquedas propias del Estado del bienestar sueco a partir de la crisis de su viejo modelo. En este apartado me concentraré en la dicotomía Estado subsidiario-Estado benefactor para posteriormente adentrarme en las características del Estado posibilitador.

El Estado subsidiario

El modelo minimalista del Estado del bienestar se define, tal como su nombre lo indica, por la aspiración de mantener las intervenciones estatales en su nivel más reducido posible a partir de un rol estrictamente subsidiario del Estado, es decir, acotado a aquello que ni la sociedad civil ni el “mercado” deben o pueden hacer. Se trata, empero, de un Estado del bienestar, ya que acepta como tareas propias del Estado no sólo la protección de la libertad ciudadana y el mantenimiento de la seguridad exterior e interior sino también la responsabilidad en última instancia por el acceso de todos los ciudadanos a un cierto nivel de consumo de bienes y servicios.

El Estado subsidiario del bienestar se caracteriza por focalizar sus tareas en aquellos grupos sociales que podemos definir como vulnerables o simplemente sin condiciones de acceder por cuenta propia a niveles mínimos de bienestar. Los principios rectores del Estado subsidiario son la primacía de la responsabilidad individual por el propio bienestar así como la libertad de elección ciudadana y la consiguiente diversidad generada por una multitud de opciones individuales que se realizan a través de organizaciones civiles o del acceso al mercado. El modelo minimalista supone, por lo demás, una baja tributación y una aceptación relativamente alta de la desigualdad.

Sociedades de gran diversidad étnico-cultural han sido las más proclives a este tipo de modelo minimalista, probablemente en razón de la ausencia de un sentimiento más profundo de comunidad y, con ello, de responsabilidad compartida por el bienestar de cada individuo que haga tolerables los altos niveles de tributación y transferencia de ingresos que un Estado no minimalista presupone. No es sorprendente que el arquetipo de este tipo de Estado subsidiario se dé en los Estados Unidos.

El Estado benefactor

El modelo maximalista del Estado del bienestar se define, en oposición al modelo minimalista, por la aspiración del Estado de asumir la mayor responsabilidad posible por el bienestar de los ciudadanos. Su ambición en las áreas del bienestar es, por así decirlo, producirlo todo, financiarlo todo y de-

cidirlo todo. Por ello se lo puede denominar Estado benefactor, en el sentido de intentar satisfacer las necesidades ciudadanas a partir de prioridades y definiciones hechas por el mismo Estado de una manera que hace pensar en la figura del déspota ilustrado de otros tiempos.

El Estado benefactor es por definición universalista, es decir, busca cubrir las necesidades de toda la población y sus principios rectores son la responsabilidad colectiva, la asignación pública de servicios del bienestar de alta uniformidad y una aspiración a alcanzar significativos niveles de igualdad en el acceso a los mismos, lo que, a su vez, requiere de importantes niveles de control público sobre las áreas del bienestar.

Sociedades de alto nivel de homogeneidad étnico-cultural han sido más proclives a este tipo de modelo maximalista, seguramente en razón de la presencia de un fuerte sentimiento de comunidad y, con ello, de responsabilidad compartida que hace aceptables importantes niveles tanto de intervención estatal en una serie de decisiones vitales de los ciudadanos como de transferencia de ingresos. De ello deriva la alta tributación que se requiere para financiar un Estado con tales aspiraciones. El que Suecia y los otros países escandinavos, caracterizados históricamente por niveles excepcionalmente altos de homogeneidad étnica, hayan sido los que más se han acercado al modelo maximalista del Estado del bienestar no es por ello de extrañar.

Comparación esquemática y evidencia estadística

Lo hasta aquí dicho puede ser esquemáticamente resumido en el recuadro siguiente:

TABLA 1

Tipología básica de los Estados del bienestar

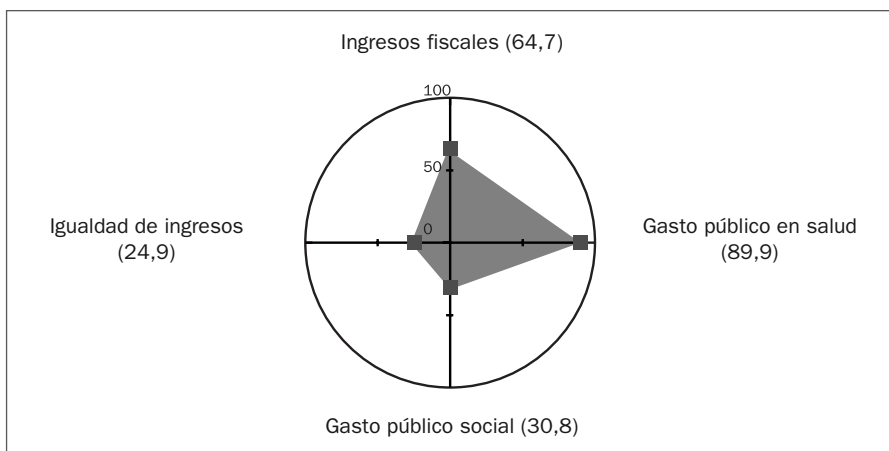
Estado subsidiario (minimalista)	Estado benefactor (maximalista)
El Estado es subsidiario	Sociedad civil/mercado subsidiarios
Focalización	Universalidad
Responsabilidad individual	Responsabilidad colectiva
Impuestos bajos	Impuestos altos
Libertad de elección	Asignación estatal

(continúa)

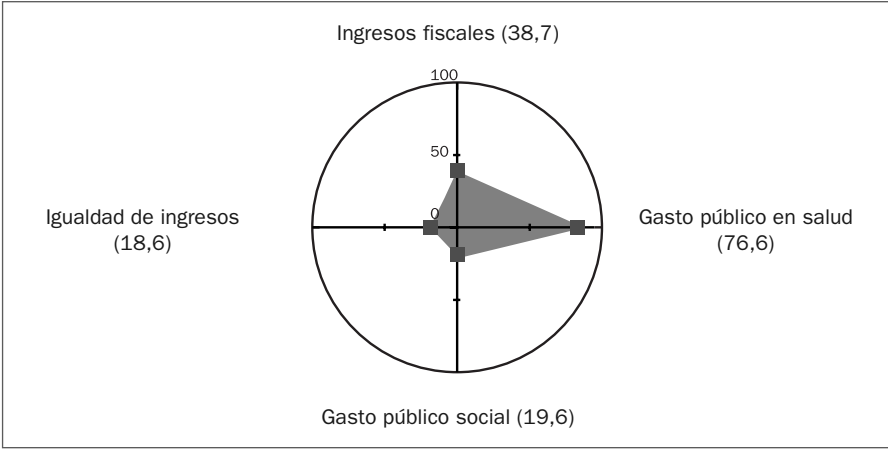
Estado subsidiario (minimalista)	Estado benefactor (maximalista)
Diversidad	Uniformidad
Aceptación de la desigualdad	Igualitarismo
Heterogeneidad étnica	Homogeneidad étnica
Arquetipo: Estados Unidos	Arquetipo: Suecia (hasta 1990)

La evidencia estadística muestra claramente que, en cada comparación posible, Suecia y Estados Unidos representan los extremos opuestos de una amplia gama de los Estados del bienestar. Esto se puede poner de manifiesto de una manera gráfica con la ayuda de los diagramas de la figura 1, que combinan cuatro indicadores para dar una imagen de la amplitud de la intervención estatal y de sus efectos en 1990, año en que culmina el desarrollo del Estado benefactor sueco. Se trata de los ingresos públicos totales y del gasto social público como porcentajes del PIB, del gasto público en salud como porcentaje del gasto total en salud y, por último, de un indicador de la distribución de la renta que en este caso son los ingresos netos del veinte por ciento más pobre de la población como porcentaje de los ingresos del veinte por ciento de mayores ingresos. Se incluye también a España, que es un caso intermedio, para darle al lector un punto de comparación.

FIGURA 1
Amplitud de la intervención estatal en 1990*
SUECIA



ESPAÑA



ESTADOS UNIDOS



* Medida a través del efecto combinado de cuatro indicadores: ingresos fiscales y gasto público social como porcentajes del PIB, participación porcentual del gasto público en el gasto total en salud e ingreso del 20 por ciento más pobre de la población como porcentaje del ingreso del 20 por ciento de más altos ingresos. Todas las cifras provienen de las bases de datos de la OCDE.

Como fácilmente se puede observar, las diferencias son notables entre Suecia y Estados Unidos, con España ocupando una posición intermedia en cada uno de los ítems aquí estudiados (esta situación no ha variado desde 1990 hasta

ahora, aunque las aristas más extremas del caso de Suecia se han moderado en cierta medida). El ingreso fiscal sueco como porcentaje del PIB duplicaba en 1990 al estadounidense, mientras que el gasto social público de Suecia más que doblaba al estadounidense también como porcentaje del PIB. A su vez, el gasto público estadounidense en salud no llegaba al cuarenta por ciento del gasto total en salud, cifra que estaba muy por debajo de la de cualquier otro país desarrollado (y que si bien ha subido un poco seguía estando en 2005, como único caso entre los países avanzados, por debajo de la mitad del gasto total). El gasto público sueco en salud alcanzaba, por su parte, a casi el noventa por ciento del gasto total. Por último, la desigualdad de ingresos era en Suecia en la década de los noventa (las fechas de la comparación varían) la menor del mundo desarrollado, siendo a su vez la estadounidense la mayor, lo que pone de manifiesto tanto el efecto igualador de la intervención estatal como los grados muy diversos de aceptación de la desigualdad que priman en ambos países.

II. LOS PROBLEMAS DEL ESTADO BENEFACTOR SUECO

Los dos modelos de Estado del bienestar que aquí se han discutido tienen tanto fortalezas como debilidades. En el fondo se trata de una elección que refleja opciones valorativas diversas que a su vez están relacionadas con las bases constitutivas mismas de cada sociedad en cuestión. La tendencia hoy predominante en los países desarrollados de Europa va indudablemente en la dirección del Estado del bienestar sueco. Por ello puede resultar de interés analizar tanto el proceso que llevó a ese Estado a una profunda crisis como los intentos que Suecia ha estado haciendo desde hace más de un decenio por buscar un Estado del bienestar alternativo que, sin renunciar al ideal de la igualdad social, se haga más sostenible en lo económico y más receptivo a las demandas de una sociedad que se va haciendo cada más heterogénea.

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

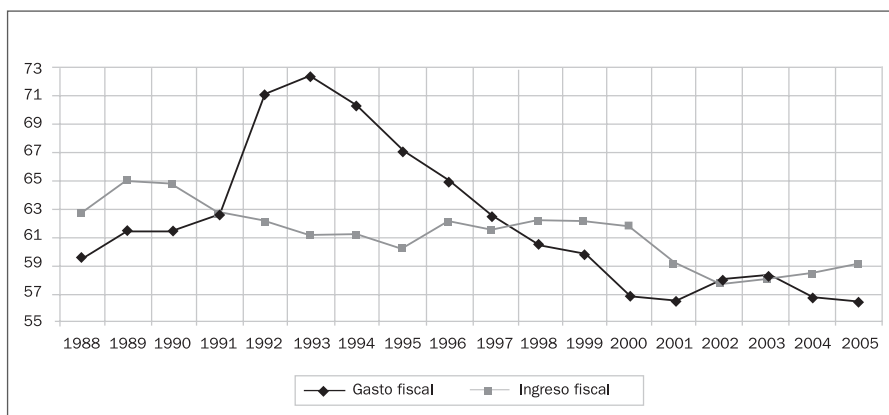
El colapso económico del Estado benefactor sueco

A partir de mediados de los años 70 se hizo evidente que Suecia había entrado en una etapa de crecimiento lento y problemático, perdiendo sistemáticamente terreno frente a otras economías industrializadas. Esta crisis larvada reventó el año 1990, cuando se desencadenó la crisis económica más grave que el país había experimentado desde los años 30. Más de medio millón de puestos de trabajo –equivalente a más del 10 por ciento del total– se perdieron entre 1990 y 1994, significando el desplome definitivo del largo período de pleno empleo iniciado durante la Segunda Guerra Mundial. La tasa total de paro subiría así del 2,6 por ciento en 1989 al 12,6 en 1994. La crisis comenzó en el sector privado pero, al caer la tributación, se expandió rápidamente al sector público, el cual se vio obligado, en medio de una crisis galopante de desempleo, a recortar el empleo público actuando así de una manera procíclica que profundizó aún más la crisis. Este desarrollo es muy interesante ya que ilustra de una manera muy clara el colapso del keynesianismo en los Estados del bienestar maduros. En situaciones críticas el Estado simplemente pierde su capacidad de compensar el ciclo económico y pasa a convertirse en un elemento desestabilizador de decisiva importancia.

La consecuencia inmediata de esta aguda caída del empleo fue una crisis fiscal de enormes magnitudes. Los beneficios de paro y otros que el Estado debía pagar aumentaron drásticamente al mismo tiempo que el desempleo en alza hacía que los ingresos tributarios cayesen. El gasto público se disparó, llegando en 1993 a una cifra récord correspondiente al 72,4 por ciento del PIB. A su vez, la carga tributaria soportada por la población activa no pudo ser acrecentada mucho más sin destruir todo incentivo al trabajo debido a los niveles ya extremos que se habían alcanzado en los años previos a la crisis. Los ingresos fiscales cayeron así en una cifra correspondiente al cinco por ciento del PIB entre 1990 y 1995. La consecuencia fue el estallido del déficit público, que alcanzó al 11,3 por ciento del PIB en 1993, lo que a su vez generó tanto una necesidad creciente de endeudamiento fiscal como una pérdida de confianza en la economía sueca que se manifestó en una violenta especulación contra la corona sueca. Ya en 1992 se derrumbó la política de cambio fijo, sólo algunos días después de que el

Banco Nacional de Suecia, desesperadamente, hubiera subido la tasa de interés al 500 por ciento. Este proceso dramático puede ilustrarse con ayuda del siguiente gráfico, que muestra la evolución del gasto y de los ingresos fiscales entre 1988 y 2005. Se puede observar, además, una clara tendencia post-crisis a reducir el gasto y los ingresos fiscales a niveles menos vulnerables que los alcanzados a comienzos de los años 90.

FIGURA 2
Evolución del gasto y del ingreso fiscal en Suecia como porcentaje del PIB, 1988-2005



Fuente: OECD Economic Outlook 79 database

Consecuencias de la “debacle” económica del Estado benefactor

Las consecuencias de la “debacle” económica del Estado benefactor sueco fueron vastas. En lo inmediato condujo a un largo y duro proceso de reducción del gasto público a través de la disminución de los beneficios sociales, los recortes de personal y las medidas para hacer más efectivos los servicios fiscales. Por primera vez en mucho tiempo se hizo apremiante el control de costos y someter a los servicios públicos a ciertos niveles de competencia interna o externa que generasen una presión sobre los mismos. Esto llevó, entre otras cosas, a una internalización del pensamiento empresarial en un sector público que, hasta entonces, había vivido en el

limbo de una economía planificada sin graves apremios presupuestarios. A la vez, esto le abrió paso al sector privado para, a menudo a través de licitaciones, hacerse cargo de ciertos servicios antes provistos directamente por el Estado.

Estos efectos de la crisis fueron ciertamente muy importantes, pero aún más importante fue su impacto psicológico. De hecho, la crisis representó un trauma mayor para una nación acostumbrada a una estabilidad sin precedentes y que veía el pleno empleo como algo natural. Pero además trajo consigo una significativa pérdida de confianza en el Estado benefactor. Hasta entonces la gran mayoría de la población de Suecia había estado profundamente convencida de que el Estado benefactor sería siempre capaz de cumplir sus promesas y proporcionar a sus ciudadanos los niveles de bienestar que reiteradamente había prometido. Ahora, justo cuando más se necesitaban, se descubrió que esas promesas no eran más que un cheque sin fondos. Así se pudo constatar que el cumplimiento de lo ofrecido dependía de que sólo una fracción muy limitada de la población exigiese sus “derechos”. Ésta había sido la situación durante el largo período de pleno empleo durante el cual se construyó el Estado benefactor y bajo cuyas premisas se pudo prometer “oro y bosques verdes”, como se llama en Suecia a este tipo de promesas desmesuradas. Con ello se resquebrajó el cimiento mismo del viejo modelo sueco y se abrió la mente de los ciudadanos para una crítica más amplia de los mecanismos fundamentales de una sociedad que, como pocas otras, se había entregado sin límites ni reparos a su gran Estado benefactor.

El trasfondo social de la caída del Estado benefactor

Esta crisis económica y de confianza, a pesar de todo su dramatismo, no hubiese conducido a cambios tan sustanciales y permanentes como los que Suecia ha vivido recientemente de no haber coincidido con transformaciones más profundas de la sociedad sueca. Se trata, en gran medida, de un proceso natural de maduración del proceso de desarrollo, que genera una población cada vez más instruida e independiente que busca diversificar sus opciones de consumo y sus estilos de vida en la medida en que pasa de la escasez a la afluencia. Por así decirlo, la oferta del Estado benefactor de acceso a una mejor educación, salud, vivienda y seguridad social al precio

de una libertad de elección inexistente pudo ser aceptada por un pueblo que daba sus primeros pasos hacia la sociedad del bienestar. Sin embargo, al dejar atrás este estadio se hizo cada vez más difícil tolerar las formas extremas que en Suecia asumió el monopolio y el paternalismo estatal. Esto se hizo claramente visible en diferentes encuestas de opinión que hacia fines de los años 80 indicaban un amplio cansancio ciudadano con la falta de libertad de elección tan característica de la organización del Estado benefactor. Una predisposición a experimentar nuevos modos de organizar el área del bienestar y aceptar diversas formas de privatización y desregulación se hacía también manifiesta, concretándose finalmente en la victoria electoral de Carl Bildt en 1991 a la cabeza de una coalición de partidos de centro-derecha bajo la consigna de “revolución de la libertad de elección”.

III. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO POSIBILITADOR

La crisis del Estado benefactor y las subsecuentes reformas económicas conmovieron profundamente no sólo la base económica del sector público sino también su estructura interna y sus relaciones con el resto de la sociedad. La conciencia de que el Estado benefactor había llegado a los límites de su expansión generó –y sigue generando hoy más que nunca tal como lo expresa la victoria en la elección de septiembre de 2006 de la coalición liberal-conservadora liderada por Fredrik Reinfeldt– una búsqueda de soluciones alternativas que requieren involucrar tanto al sector empresarial como a la sociedad civil de una manera radicalmente nueva. Para analizar los cambios acontecidos es pertinente considerar por separado cada una de las cuatro funciones básicas de la organización de los servicios del bienestar, a saber, demanda, oferta, financiación y regulación/control. Estas funciones, antes férreamente monopolizadas por el Estado benefactor, se han ido transformando en áreas de una creativa colaboración entre la esfera política, la sociedad civil y el sector empresarial.

La demanda y el desarrollo del poder ciudadano

Al nivel de la demanda es posible observar una serie de cambios realmente revolucionarios que han otorgado a los ciudadanos un poder antes impen-

sable en Suecia sobre sus decisiones básicas de consumo de servicios del bienestar. La libertad de elección ha sido ampliamente reconocida como principio fundamental de una sociedad del bienestar con “rostro humano”, es decir, que respete el derecho de cada individuo a tomar con libertad las decisiones más importantes de su vida. La forma más radical y señera de esta libertad de elección está dada por el sistema de *vouchers* o cheques de educación implantado ya en 1992 por el gobierno de Bildt y que hoy rige para toda la educación básica y secundaria del país. Este sistema otorga a padres e hijos el derecho a elegir la escuela de su preferencia ya sea dentro del sector escolar público o entre las así llamadas escuelas independientes (*fristående skolor*). Este sistema ha ido acompañado por una amplia libertad de establecer escuelas independientes, con o sin fines de lucro, y de competir, en condiciones bastante justas, con el sector público. Las escuelas independientes, que son controladas por la Superintendencia de Centros Educativos, gozan de una libertad pedagógica bastante amplia y deben estar abiertas a toda la población, no pudiendo seguir prácticas discriminatorias injustificadas en la selección de sus alumnos ni cobrar suplementos al cheque escolar que las escuelas reciben.

Esta libertad de elección ha dado origen a una verdadera ola de creación de centros de educación independientes, existiendo hoy unas mil escuelas primarias y secundarias de este tipo. En una década la cantidad de alumnos que asisten a escuelas no públicas se ha multiplicado por diez y sigue creciendo de manera exponencial. Ahora bien, también la educación pública ha sido profundamente influenciada por esta libertad de elección y la presión que la misma genera sobre las escuelas existentes, ya que su asignación presupuestaria depende del número de alumnos que puedan captar. De esta manera, la educación pública ha sido sacada de su rutina y de su típica actitud monopolista frente a un consumidor que antes no tenía otras opciones.

Lo que el cheque escolar representa es una combinación innovativa de los principios de igualdad –todos pueden elegir cualquier centro educacional bajo las mismas condiciones– y responsabilidad colectiva –a través del pago del servicio escolar con fondos tributarios– con una amplia libertad de elección y responsabilidad personal, a la vez que se establece un sistema abierto de colaboración entre la esfera política, la sociedad civil y

el sector empresarial. Esta solución es típica de la forma en que el Estado posibilitador combina elementos propios del Estado subsidiario y del benefactor, superando así antagonismos que en el pasado eran vistos como insolubles.

Este cambio señero en el sector de la educación ha sido reproducido de diversas formas en otros sectores. Cada vez son más los municipios que organizan sus servicios a través de sistemas de *vouchers*, desde el cuidado de niños en edad preescolar hasta la atención a los ancianos. Al mismo tiempo existe hoy en el sector de la salud una amplia aceptación tanto del principio de soberanía del consumidor (que de hecho tiende a convertirse en un sistema de libertad nacional de elección de la atención médica y hospitalaria) como de la participación del sector empresarial como proveedor de servicios sanitarios dentro del sistema fiscalmente financiado de salud. Así se ha formado una amplia red de colaboración público-privada, que abarca a más de tres mil proveedores privados de servicios de salud que van desde microempresas hasta grandes consorcios transnacionales y a la que todos los pacientes tienen acceso, sin que ello les implique costos adicionales fuera del copago que rige para todo el sector de la salud.

La oferta y el surgimiento del capitalismo del bienestar

Los cambios aquí resumidos experimentados por la demanda han ido acompañados por cambios de igual significación en la provisión de servicios. El monopolio estatal sobre la producción de una amplia gama de servicios del bienestar se ha visto desmantelado por una serie de reformas que van desde la privatización total o parcial de importantes compañías públicas –especialmente en el área de telecomunicaciones, transportes urbanos, infraestructura y producción de energía– a la desregulación de otras áreas donde las empresas públicas han sido sometidas a la competencia –principalmente transportes pero también actividades tan diversas como la provisión de empleos o los servicios de correos– y la generalización del sistema de licitaciones dentro del sector público, así como la libertad de abrir establecimientos educacionales, centros de salud y muchas otras actividades cuya demanda está regulada ya sea por el sistema de *vouchers* o por pagos directos del sistema fiscal vía licitaciones.

Los nuevos productores de servicios del bienestar muestran una amplia variedad, yendo desde cooperativas y organizaciones caritativas hasta grandes empresas con fines de lucro. Es justamente en este terreno donde se ha dado uno de los fenómenos más interesantes del proceso de creación de un Estado posibilitador abierto a la iniciativa privada. Se trata del surgimiento de un pujante capitalismo del bienestar, es decir, de empresas que sin dejar de lado el aspecto comercial forman parte integral del sistema solidario de prestación de servicios públicamente financiados. El rápido surgimiento de este capitalismo del bienestar está muy relacionado con el sistema de fijación de los precios que el Estado paga a los prestadores públicos o privados de esos servicios. Esta es la base financiera de todo el sistema de cooperación público-privada y hasta ahora ha funcionado claramente en favor de los productores no públicos. Los precios fijados han buscado dar un pago igualitario a los diversos productores, cosa que ha beneficiado a los nuevos productores, en particular a las empresas, permitiéndoles obtener importantes niveles de ganancia a través de una gestión más eficiente y creativa capaz de generar servicios de alta calidad a menor costo. Este ha sido el secreto del crecimiento de un capitalismo del bienestar que ya ha generado un nuevo tipo de empresas de gran éxito, como Capio (*Capio Sanidad* en España) que en apenas una docena de años se ha convertido en uno de los principales actores privados del sector de la salud en Europa Occidental.

Financiación, impuestos e igualitarismo

Estos cambios tan significativos en la demanda y la oferta no se han visto acompañados por cambios de igual magnitud en lo que se refiere al financiamiento de los servicios básicos. La regla sigue siendo un estricto financiamiento público directo (vía asignación presupuestaria o pago a la firma licitadora) o indirecto (vía *vouchers*) que excluye la posibilidad para el consumidor de pagar extra por un acceso preferencial a algún servicio o para obtener un servicio de mayor calidad. Esto no excluye un cierto cobro por los servicios recibidos –por ejemplo de salud, donde el copago es la regla y llega a un monto nada desdeñable–, pero ese cobro tiene que ser igual para todos e independiente de quién preste el servicio en cuestión. La finalidad declarada de este principio es resguardar un acceso relativa-

mente igualitario a los servicios básicos de salud, educación y bienestar en general.

Esto no ha impedido, sin embargo, la aparición de vías paralelas de acceso a servicios como los de salud con el fin de protegerse de las ineficiencias y largos tiempos de espera que pueden afectar a los servicios públicos. Esto es muy común, en lo que respecta a la salud, en las empresas pero también dentro del sector público mismo en cuanto se refiere a su personal clave. El riesgo de tener que prescindir por meses de una persona estratégicamente importante y difícilmente reemplazable es un lujo que pocas organizaciones, públicas o privadas, pueden darse y es por ello que se pagan seguros privados que dan acceso expedito a clínicas privadas que no forman parte de la red de cooperación público-privada.

En cuanto a los seguros de paro y enfermedad así como a las pensiones, está creciendo el financiamiento complementario a través de seguros privados ofrecidos por los sindicatos, las empresas o directamente a los individuos por diversas compañías aseguradoras. Esto ha creado un sistema de seguridad social que paulatinamente se está haciendo menos igualitario, ofreciendo a sectores cada vez más amplios una compensación por aquellos niveles de seguridad económica y bienestar que el Estado benefactor no es capaz de brindar. Pero este cambio es lento y no ha modificado sino marginalmente el alto grado de responsabilidad del Estado por la seguridad económica de los ciudadanos.

El fortalecimiento de la función estatal de regulación y control

Finalmente, sobre la función reguladora y de control vemos una evolución contraria a la que observamos en las áreas antes mencionadas. El papel del Estado se ha visto claramente fortalecido en este caso. Al surgir una multitud de productores que compiten entre sí y de los cuales muchos son privados se ha debido fortalecer esta función de regulación y control que, particularmente en lo que se refiere al control, estaba muy poco desarrollada. Esto es claro, por ejemplo, en el caso de las escuelas independientes y en el sector de la sanidad, donde se está ya apuntando a la creación de un sistema transparente de información y control que, entre otras cosas,

será de gran utilidad para facilitar la elección libre e informada de los usuarios entre diversos proveedores.

Otro campo de expansión de la función reguladora del Estado se refiere a la fijación de los precios de los servicios tributariamente financiados. Ésta es una función tremendamente compleja y uno de los puntos débiles de todo sistema de precios no determinados por el juego de la oferta y la demanda en un mercado libre. Ya hemos discutido tanto las bases de esta fijación de precios como su consecuencia en términos del acelerado crecimiento del capitalismo del bienestar, y no es preciso profundizar más en este tema.

El desarrollo de la función política de regulación y control que aquí se ha señalado puede parecer paradójica pero es, en realidad, una parte consustancial de todo proceso que busca abrirse al sector empresarial y crear condiciones semejantes a las de un mercado competitivo. La verdad es que, contradiciendo una creencia muy generalizada, se puede constatar que un mercado libre es mucho más regulado –por normas de derecho privado y público– que un sistema de planificación y monopolio estatal.

Tipología del Estado posibilitador

Estos han sido los cambios más importantes que paulatinamente han ido convirtiendo a Suecia en una sociedad del bienestar donde una multiplicidad de actores participan como proveedores de servicios del bienestar y el consumidor ha logrado una libertad de elección cada vez más amplia. En esta sociedad del bienestar el Estado sigue cumpliendo funciones muy importantes, pero no de esa manera excluyente y paternalista propia del Estado benefactor sino como un Estado posibilitador, que hace factible el amplio acceso a una serie de servicios del bienestar sin coartar la libertad ciudadana.

De lo dicho y para concluir esta sección podemos extraer ciertas características básicas del Estado posibilitador que pueden resumirse de la siguiente manera con ayuda del esquema tipológico previamente presentado.

TABLA 2

Tipología del Estado posibilitador

Estado posibilitador (mixto):

Complementariedad entre Estado, sociedad civil y mercado
 Universalidad focalizada en torno a los servicios básicos del bienestar
 Responsabilidad individual con respaldo colectivo
 Impuestos relativamente altos
 Libertad de elección con financiación estatal
 Diversidad creciente pero regulada por los requisitos de la financiación pública
 Redistribución fundamentalmente orientada a crear igualdad de posibilidades
 Heterogeneidad étnica sobre la base de una comunidad cultural de base
 Arquetipo: Suecia a partir de las reformas de los años 90

IV. DESAFÍOS FUTUROS

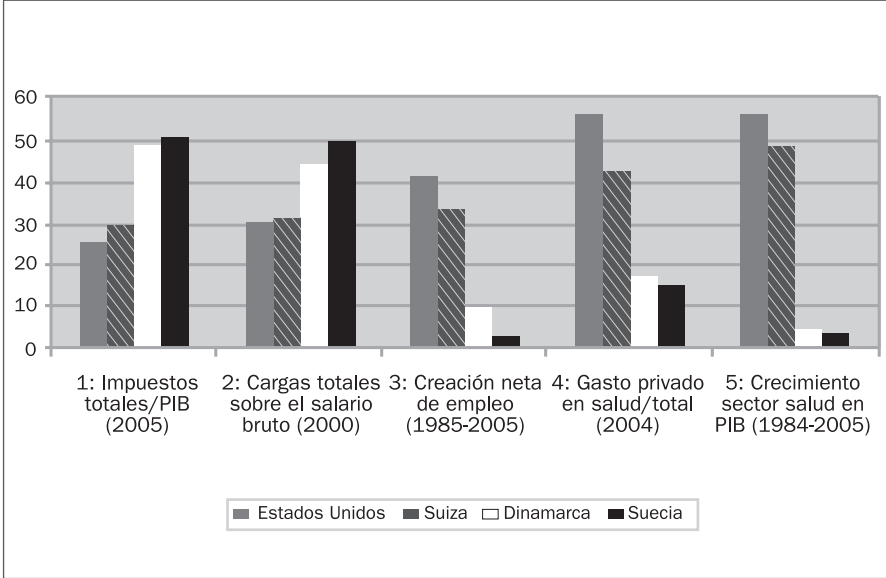
El futuro del Estado del bienestar es, independientemente de las formas que asuma, incierto. Entre los desafíos más importantes que deberán enfrentarse están los siguientes:

- a) El desarrollo demográfico y la relación decreciente entre población activa y pasiva.
- b) Los límites de la financiación tributaria y el freno que la misma pone al desarrollo de los servicios del bienestar.
- c) La necesaria apertura a la inmigración y el desafío de la cohesión social en una sociedad pluriétnica.
- d) Las formas nacionales de los sistemas del bienestar en un mundo cada vez más globalizado.

Cada uno de estos temas es de gran complejidad y sólo pueden ser mencionados aquí. En todos ellos, las sociedades con Estados del bienestar que se acercan más al modelo minimalista tienen fortalezas evidentes comparadas con aquellas de Estados que se acercan al modelo maximalista. Esto se puede ejemplificar a través de algunos indicadores que nos permiten hacer algunas comparaciones entre, por una parte, Estados Unidos y Suiza, que son típicos exponentes de Estados limitados y cargas tributarias bajas, y, por otra parte, Suecia y Dinamarca, que representan el caso inverso. Esto es lo que se muestra en la figura 3.

FIGURA 3

Impuestos, cargas sobre el salario, crecimiento del empleo, participación del gasto privado en el gasto total en salud y crecimiento de la participación del sector salud en el PIB



- 1: Impuestos totales como porcentaje del PIB en 2005.
- 2: Cargas tributaria y sociales como porcentaje del salario bruto medio en 2000.
- 3: Aumento porcentual del empleo entre 1985 y 2005.
- 4: Participación porcentual del gasto privado en el gasto total en salud en 2004.
- 5: Crecimiento de la participación porcentual del gasto en salud como parte del PIB de 1984 a 2004.

Fuete: Bases de datos de la OCDE

Como se ve en este diagrama, la diferencia tributaria es muy notable entre estos cuatro países, ya sea atendiendo a la carga total tributaria (1) o a la carga tributaria y de pagos de la seguridad social sobre el salario (2). Países como Suecia o Dinamarca se encuentran ya desde hace tiempo en un nivel de impuestos que desincentiva el trabajo legal. Esto se ve claramente al estudiar la creación de empleo (3), donde la diferencia se hace simplemente dramática. En Estados Unidos la creación neta de empleo entre 1985 y 2005 fue 23 veces mayor que en Suecia, es decir, del 40,4 por ciento a comparar con el 1,7 por ciento de Suecia. Suiza, con un incremento del 32,1 por ciento, muestra a su vez una distancia notable respecto

del 9,5 por ciento de Dinamarca. Al mismo tiempo podemos constatar que otra sociedad nórdica de gran Estado del bienestar y altos impuestos, Finlandia, es la única en el mundo desarrollado que durante ese período exhibe un retroceso absoluto en el empleo total. Estas cifras resumen de una manera tajante lo que podemos llamar el costo del costo del trabajo, es decir, la pérdida de capacidad de crear empleo que va asociada a los altos costos tributarios y de cargas sociales que se le imponen al trabajo. Este tipo de costos y su impacto sobre la creación de empleo tendrá una importancia cada vez más decisiva para poder aumentar o mantener los altos niveles de participación laboral que se requieren para asegurar el bienestar a una población pasiva en claro aumento.

Los niveles de carga tributaria y (4) la participación del gasto privado en los sectores del bienestar (por ejemplo en salud, como se muestra en la figura 3) tienen también mucho que ver con el desarrollo de esos sectores. Como se ve, (5) la participación del sector salud en el PIB se mantiene prácticamente estancada tanto en Dinamarca como en Suecia mientras que experimenta un notable incremento en Estados Unidos y en Suiza. En estos dos países existen amplias vías múltiples de financiación que permiten esa expansión sin sobrecargar el presupuesto público. Con ello se libera al sector salud de la absurda situación de racionamiento a que naturalmente lo somete la financiación presupuestaria/tributaria. Al mismo tiempo, se deja así de ver el crecimiento de la demanda de servicios sanitarios como un problema que deba ser contenido.

Está claro que los cambios que Suecia ha experimentado durante los últimos quince años deberán profundizarse aún más para poder superar estos dos cuellos de botella –que frenan la creación de más trabajo y el desarrollo más dinámico de los sectores del bienestar– generados por los altos costos del Estado del bienestar. La necesaria reducción de la carga tributaria, especialmente de la que pesa sobre el trabajo, exigirá una mayor focalización de la universalidad del Estado posibilitador. A su vez, la apertura a vías múltiples de financiamiento planteará serios desafíos al igualitarismo. Se trata en ambos casos de opciones difíciles pero necesarias. Para aquellos Estados que aún no han llegado a los niveles de expansión estatal de Suecia se trata de aprender a tiempo la lección que este país tan claramente nos da.

Por último, están los desafíos ligados a la globalización tanto en términos de la cohesión de sociedades cada vez más heterogéneas que experimentan grandes olas de inmigración como de la difícil convivencia de sistemas nacionales del bienestar con una realidad que se hace más y más transnacional. Para los Estados del bienestar de diseño maximalista el problema es más difícil de resolver dado, por una parte, su origen en sociedades relativamente homogéneas con altos niveles naturales de comunidad y solidaridad y, por otra parte, la fuerte ligazón de sus sistemas sociales con el financiamiento tributario que, por definición, es nacional y tiende a limitar la movilidad internacional de los individuos.

La viabilidad futura del Estado del bienestar va a depender, en gran medida, de cómo se enfrenten estos desafíos. El Estado posibilitador brinda una alternativa a un Estado maximalista cada vez más inviable, tratando de mantener, al menos en una parte sustancial, un alto nivel de compromiso con el bienestar de todos sus ciudadanos. Esto implica tanto la voluntad seria de reformar los sistemas del bienestar existentes como de contener la tentación política de seguir ofreciendo más y más de un Estado cuya expansión indiscriminada no hará sino minar las aspiraciones más rescatables del proyecto de Estado del bienestar que Europa Occidental ha adoptado.