



Estrellas del norte

Northern stars

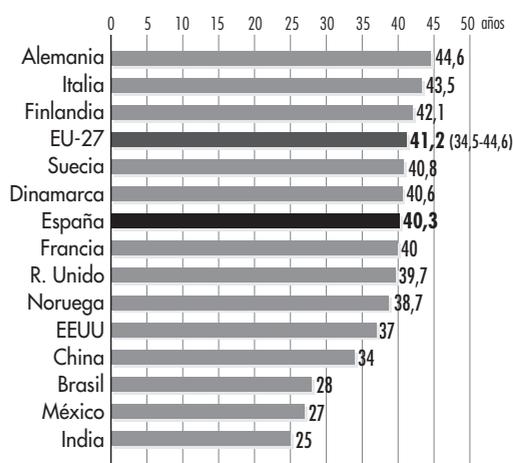
«La experiencia nos debería enseñar a ponernos en guardia para proteger la libertad cuando las intenciones del gobierno se nos presentan como benefactoras... Las mayores amenazas para la libertad se esconden en la insidiosa usurpación que llevan a cabo hombres bienintencionados, pero celosos en exceso y de escasas luces».

Louis Brandeis (1856-1941), juez de la Corte Suprema de EEUU.

■ Cualquier debate serio sobre el estado de bienestar pasa necesariamente por revisar el nuevo «modelo sueco». Es importante resaltar el adjetivo «nuevo» porque son muchos los que desconocen que ese país lejano, que supo mezclar democracia, crecimiento económico y grandes monopolios públicos para la provisión de sus prestaciones sociales, hace dos décadas que puso en marcha nuevas fórmulas orientadas precisamente a garantizar la continuidad de su «estado social». Ese gran proyecto que se desarrolló con brío en Europa durante los llamados «Treinta Gloriosos» o años del «Estado grande» (1943-1973) y que fue impulsado tanto por políticos de centro-derecha (Konrad Adenauer y Ludwig Erhard en la República Democrática de Alemania, De Gaulle en Francia o De Gasperi en Italia) como por los de centro-izquierda (Clement Attlee en Reino Unido). España tampoco fue ajena a los avances en los derechos sociales.

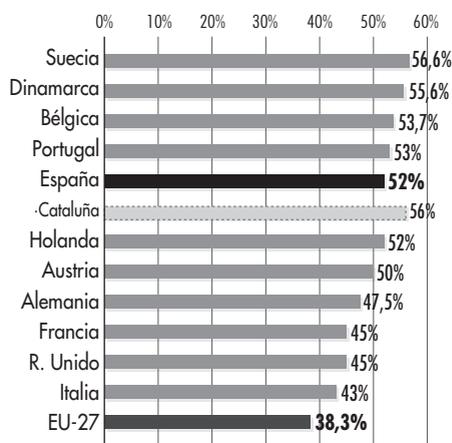
Los sufrimientos que la Segunda Guerra Mundial infligió a la población crearon el sentimiento de que, cuando llegase la reconstrucción, todo había que repartirlo de forma más igualitaria. Es, por lo tanto, un craso y extendido error equiparar estado de bienestar con socialdemocracia. De lo contrario, Friedrich Hayek nunca hubiera escrito *Camino de servidumbre* (1944), ni hubiese tenido motivo para dedicárselo irónicamente a «los socialistas de todos los partidos». Con todo, esas décadas constituyeron un período de prosperidad creciente que condujo al pleno empleo en Europa Occidental, al tiempo que los derechos sociales que se iban consolidando se convertían en un referente.

Figura 1.- Edad media de la población en algunos países



Fuente: ONU y Eurostat.

Figura 2.- Países de la UE con los tipos marginales del IRPF más elevados

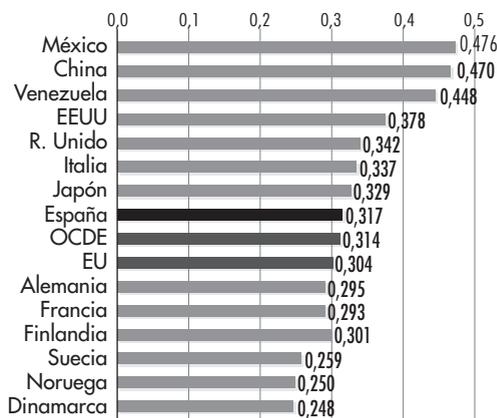


Fuente: Eurostat (Expansión, 30-4-2013, p. 28).

Hoy, por desgracia, la situación es otra: la falta de crecimiento económico, las elevadas tasas de desempleo, la caída de la competitividad, la globalización, los fallos estructurales de la economía (que no tienen fácil arreglo) y la abrumadora deuda pública (y privada) renuevan cada día las dudas sobre la viabilidad del «modelo social» europeo; dudas que también abona el extremado envejecimiento de su población. Pues la edad media del Viejo continente contrasta vivamente con la de países como Brasil, China, India, México o, incluso, EEUU (figura 1). Sin embargo, esta densa neblina nos permite divisar aún una luz que proviene del norte.

Los países escandinavos tienen los impuestos más altos del mundo (aunque España ya no se queda a la zaga, figura 2), pero también unas prestaciones sociales amplias y de calidad, y una redistribución de su riqueza ejemplar (figura 3). Sus sistemas educativos y sanitarios son en muchos aspectos modélicos, y sus economías se encuentran entre las más competitivas del mundo. Dejando aparte la industria petrolera de Noruega, las empresas de estas naciones sobresalen por su I+D y sus productos de alta tecnología (no olvidemos que fueron ellas las que introdujeron la telefonía

Figura 3.- «Índice Gini»* de algunos países seleccionados a finales de la década pasada



* Cuanto más próximo se encuentre el índice al valor 0, mejor redistribución de la riqueza.

Fuente: OCDE y Banco Mundial.

móvil y el GPS en el circuito del gran consumo). Y siempre han sido un espejo — desde Volvo a Nokia pasado por Ikea— en el que se han mirado todas las grandes compañías del mundo.

El «modelo sueco» se empezó a desarrollar al comienzo de la década de los 60 y su historia es relativamente corta, de apenas 30 años. Hasta entonces, Suecia y Dinamarca se definían por la pequeñez comparativa de sus estados y por su bajo nivel de tributación (inferior al de la República Federal de Alemania, EEUU, Reino Unido o Francia). Es necesario reparar en esto, pues la evolución que llevaría a Suecia a ser la nación más recaudadora en la década de los 70 y a construir un enorme aparato estatal supuso un punto de inflexión en una trayectoria caracterizada por lo contrario.

Per Albin Hansson (1885-1946), líder de los socialdemócratas suecos y primer ministro entre 1932 y 1946, supo romper con el discurso anticapitalista que durante tanto tiempo había iluminado al socialismo internacional, a la vez que impulsó un sistema de protección social. Su concepción de lo que éste debía ser quedó compendiada en un término que agavilló a la sociedad sueca: *folkhemmet* («hogar del pueblo»), con el que se designa algo parecido a lo que es nuestro «estado de bienestar». Su original proyecto nacional se distinguió por el entendimiento con el sistema financiero y los inversores industriales; mientras el estado progresaba en el fortalecimiento de las prestaciones sociales. Al punto que el propio Franklin D. Roosevelt llegó en 1936 a manifestar su admiración por ese *protomodelo* sueco: «En Suecia —decía— tenemos una familia real, un gobierno socialista y un sistema capitalista trabajando conjuntamente de la manera más feliz que pueda imaginarse» (Rojas, p. 27).

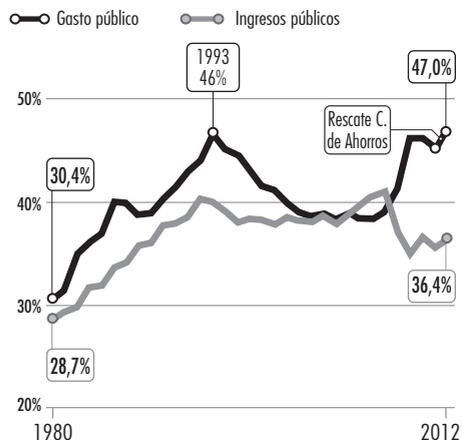
Ese equilibrio duraría hasta que emergió en los años 60 el que se conoce como «modelo sueco». Su aparición, entre otras cosas, supuso que *a*) la carga tributaria, entre 1960 y 1989, pasase del 28% al 56% del PIB; *b*) el gasto público como proporción del PIB, que en 1960 se situaba en el 30%, se disparase y al iniciarse la década de los 90 superara el 70% (hoy no llega el 50%, un porcentaje parecido al de España¹ que en 2012 se asentó en el 47%, véase figura 4a); *c*) el porcentaje de empleados públicos fuera el más alto de todos los países de la OCDE, llegó al 30% (porcentaje que hoy distingue a alguna región española); y *d*) los trabajadores de la industria pasaron de representar un tercio del total de la fuerza laboral a ser solo un quinto.

Conviene advertir que, a diferencia de lo que está sucediendo en la actualidad en España (lo explica muy bien la figura 5), la presión fiscal había crecido tanto en los años previos a la irrupción de la crisis sueca, había que mantener una administración pública cada vez más omnipresente y entrometida, que ya no quedaba margen para subir los impuestos.

En suma, se pretendió —y en muchos aspectos se logró— crear un estado recaudador-benefactor tan amplio que no se conformó con llegar allí donde no alcanzaba

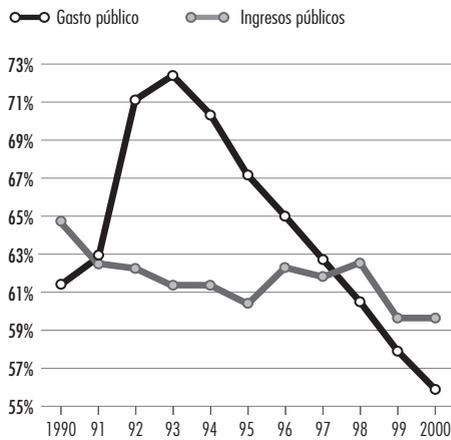
¹ El gasto público español en 2012 rondó los 490.404 millones de euros, es decir, el 47% de nuestro PIB. Las ayudas a la banca —léase las Cajas de Ahorro—, el gasto en desempleo y los intereses de la deuda fueron las principales razones del incremento.

Figura 4a.- Evolución de los ingresos y gastos públicos (como % del PIB) en España



Fuente: FMI, Eurostat.

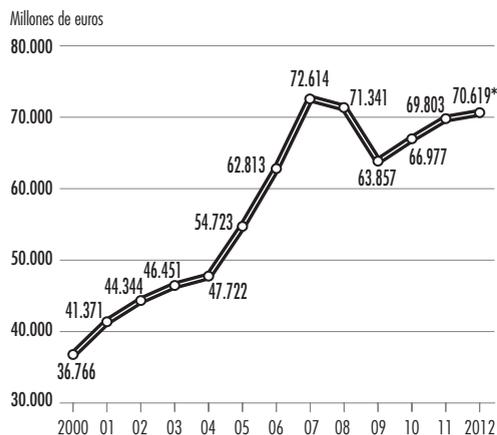
Figura 4b.- Evolución de los ingresos y gastos públicos (como % del PIB) en Suecia



Fuente: Rojas (p. 47).

la iniciativa privada para garantizar algo tan deseable como la igualdad de oportunidades. Su objetivo no fue solo financiar los servicios públicos, sino proveerlos de forma exclusiva, sin que cupiesen otras alternativas. Para ello, en vez de socializar los medios de producción, se recurrió a la expropiación de sus frutos y la carga impositiva cada vez fue mayor. Esta forma de entender la justicia social acabó por monopolizar los cuatro pilares básicos de los servicios sociales (financiación, control, oferta y demanda), politizar la gran estructura que se había creado y normalizar las necesidades de la gente.

Figura 5.- Evolución de la recaudación del IRPF en España



* La cifra de 2012 es casi idéntica a la de 2007 (máximo histórico de recaudación)

Fuente: Agencia Tributaria (Expansión, 2-4-2013, p. 21).

Da mucha luz sobre el fundamento ideológico de este enfoque un pasaje del libro titulado *Kris i befolkningsfrågan* («La crisis del problema de la población»), publicado en 1934 por la diplomática sueca y premio Nobel de la Paz (1982) Alva Myrdal (1902-1986) y su marido, Gunnar Myrdal, que dice así:

«La política social no solo brinda una instrumento para lograr una nivelación radical de los ingresos que esté más acorde con las verdaderas necesidades sociales. Este objetivo no es, en realidad, más que su subproducto. La tarea más importante de la política social y

su fin inmediato es organizar y dirigir el consumo nacional de acuerdo a líneas distintas de las que surgirían de la llamada libertad de elección de los consumidores... Y esto va a ser aún más importante en la medida en que aumente el nivel de vida, ya que con ello crecen las posibilidades de elección de los individuos... En el futuro, lo que los individuos hagan con su dinero no va a ser socialmente indiferente, es decir, qué clase de vivienda tengan, qué tipo de alimentos y ropa compren y, sobre todo, en qué forma se satisfaga el consumo de los niños. En todo caso, la tendencia apunta hacia una organización y control político-social crecientes, no solo en lo que se refiere a la distribución del ingreso, sino también a la orientación del consumo familiar» (tomado de Rojas, pp. 27-28).

No debe verse esta concepción sobre los derechos sociales como un fenómeno típicamente sueco, pues era compartida por otros muchos planificadores y autores, algunos de ellos por cierto muy influyentes. Así, José Harris, el biógrafo del arquitecto del sistema sanitario inglés, William Beveridge (1879-1963), dejó escrito lo siguiente (lo que describe se sitúa aproximadamente en 1942):

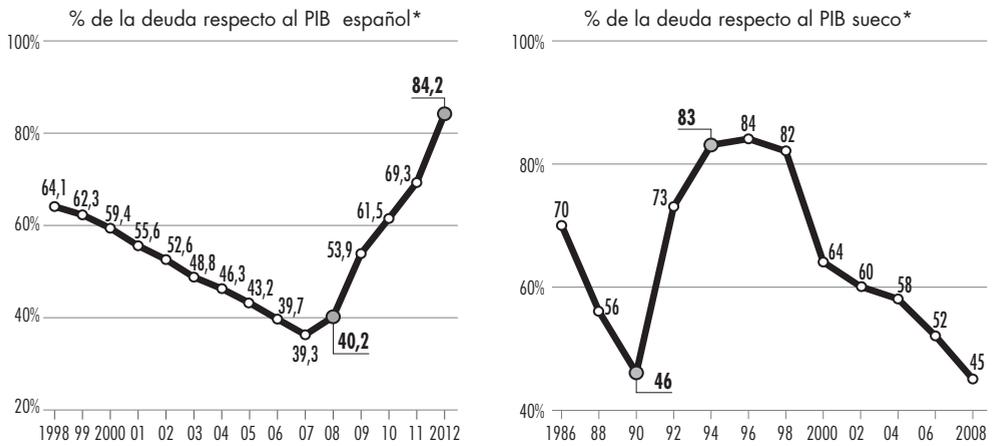
«El plan de la Seguridad Social era una mera punta de iceberg —y según Beveridge la menos importante— del mucho más ambicioso y trascendental programa de reconstrucción social que tenía en mente en esos tiempos... [que] comprendía objetivos tales como la nacionalización de la tierra y la vivienda, la legislación sobre el salario mínimo nacional, la propiedad pública de hasta un 75% de la producción industrial, la participación de empresas públicas para dirigir las inversiones públicas y privadas, y un control permanente del estado en la planificación de los ingresos, precios y mano de obra»².

Esta forma de velar por la gente, poniendo el énfasis en aquello que los planificadores estatales han decidido que es lo «mejor» para la sociedad, ignorando a la persona concreta, ayuda a comprender por qué fue en Suecia donde las leyes de esterilización forzosa estuvieron vigentes más tiempo. Entre 1935 y 1975 se llegó a esterilizar a casi 63.000 personas (la mayoría mujeres). Luego, entre mediados de los años 70 y 1996, otros 166.000 individuos corrieron la misma suerte, aunque ya la ley de 1976 obligaba a obtener un consentimiento.

Alentado por ese espíritu benefactor, el estado sueco creció de forma desorbitada hasta que hizo crisis en los años centrales de la década de 1990, cuando se alcanzó un nivel de desempleo que superaba el 13%, la recaudación tributaria cayó de manera abrupta y, como se ha dicho, el gasto público trepó por encima del 70% de su PIB (figura 4b). El deterioro de las cuentas públicas y de los datos macroeconómicos —como está sucediendo ahora en España— echó a pique su credibilidad en el mercado financiero, la especulación contra su divisa enseguida hizo estragos

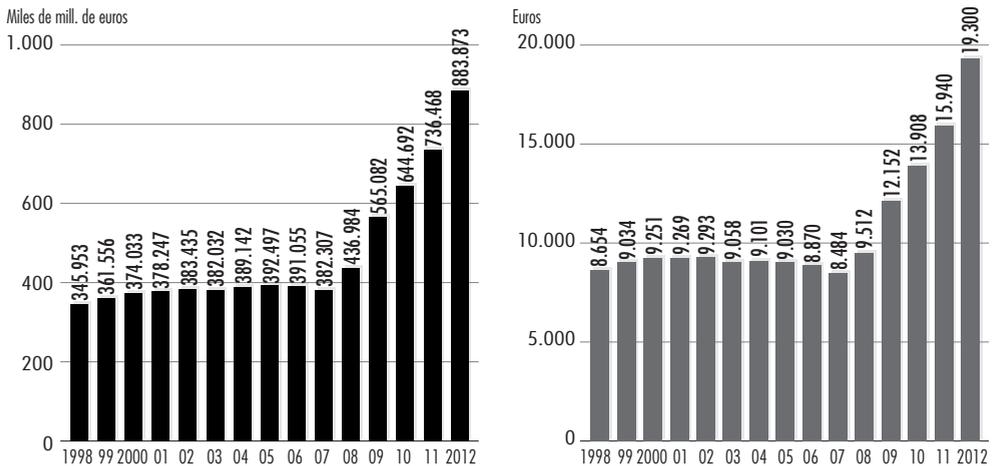
² Harris J. William Beveridge's Social and Political Thought, en: Hills J, Ditch J, Glennerster H (eds). Beveridge and Social Security: An International Retrospective. Oxford (Ma): Oxford University Press; 1994, p. 29.

Figura 6a.- Evolución de la deuda pública de España y Suecia expresada en porcentajes de sus respectivos PIB



* En ambos países el estallido de la crisis hizo que su deuda externa se duplica en solo cuatro años (2008-2012 y 1990-1994, respectivamente).

Figura 6b.- Evolución deuda pública de España en valores absolutos y per cápita



Fuente: Banco de España, Tesoro Público de España y McKinsey Global Institute.

y la deuda pública entre 1990 y 1994 se multiplicó por dos, llegando en 1994 a superar el 80% de su PIB (figura 6a). El mismo crecimiento (figura 6b) que hemos observado en nuestro país entre 2008 y 2012, aunque lamentablemente durante 2013 la deuda pública sigue aumentando.

Hoy, aunque solo sea por contraste con otros países europeos, Suecia tiene su deuda pública embridada, registra superávit por cuenta corriente y su PIB crece. Desde los años 80, los tipos marginales han caído en más de 25 puntos porcentuales, situándose en la actualidad en el 56% (figura 2), algunos impuestos como los que gravan el

patrimonio o las transmisiones se han suprimido e, incluso, este año (2013) la carga fiscal sobre las sociedades mercantiles va a reducirse del 26,3% al 22%. Asimismo, se ha introducido cambios en su sistema de pensiones que ahora permiten hacer ajustes automáticos de acuerdo con los ingresos fiscales anuales y el incremento de la esperanza de vida. Ha puesto en marcha un sistema universal de cheques escolares que facilita la competencia entre las escuelas privadas y las públicas. Y los servicios sanitarios y las prestaciones para personas dependientes financiados por el estado ya no son provistos en exclusiva por el sector público, distintas iniciativas privadas —incluso de capital riesgo— están desarrollando su actividad en ese sector. De ahí que la capacidad de elección de los ciudadanos sea ahora más amplia.

El sistema de salud sueco se financia principalmente a través de los impuestos generales y su gobierno marca la política sanitaria del país. La cobertura médica es universal, pero las prestaciones están sujetas a *copagos* o, si se prefiere, cofinanciación. Por ejemplo, por la visita al médico de cabecera el paciente desembolsa entre 100 y 200 coronas suecas (entre 11,5 y 23 euros) y por la consulta al especialista entre 230 y 320 coronas suecas (entre 27 y 37 euros). Estas tarifas —como la justicia social exige— están sujetas a exenciones que disfrutan determinados colectivos y a unos límites anuales de pago que afectan a todos los ciudadanos.

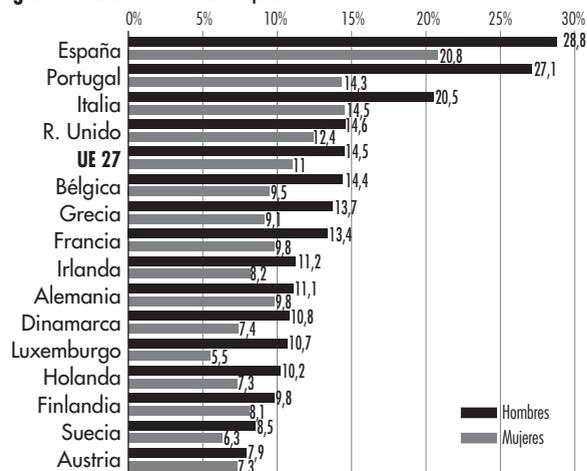
La sanidad pública sueca opera bajo un esquema que se conoce como «0-7-90-90», esto es, a los pacientes se les garantiza el acceso inmediato a la Atención Primaria (generalmente a través de la enfermería), la consulta con el médico de cabecera en un plazo de siete días y con el especialista en un máximo de 90 días, y el tratamiento prescrito debe realizarse en los 90 días que siguen al diagnóstico.

Los ciudadanos pueden elegir libremente —dentro y fuera de su región— su equipo de Atención Primaria y el hospital (público o privado) al que desean ir. El único requisito es que el centro seleccionado tenga un concierto con las autoridades sanitarias de la región. Desde 2007, el 50% de los centros de Atención Primaria han pasado a depender de distintos tipos de proveedores de servicios sanitarios (Anell, 2011).

En Suecia seis hospitales privados prestan sus servicios al sistema público. En el Condado de Estocolmo se localizan tres organizaciones sin ánimo de lucro (Sophiahemmet, Ersta y Cruz Roja) que tienen un convenio para atender a cierto número de pacientes al año. Las otras tres instituciones hospitalarias, St. Goran (Estocolmo), Lundby (Gotemburgo) y Simrishamn (sur de Suecia) pertenecen a entidades mercantiles y están totalmente sufragados por las diputaciones regionales. El St. Goran (propiedad de la compañía Capio) es el único hospital privado de todo el país que atiende pacientes agudos.

No hay que ver a Suecia como la excepción de Escandinavia, ya que las otras naciones se mueven en unas coordenadas similares. Así, Dinamarca, el país que lleva más retraso en poner sus cuentas en orden, en 2006 aumentó la edad de jubilación estatal de 65 a 67 años para el período 2024-2027. Hasta finales de ese año, su territorio había estado dividido en 13 regiones (*amter*) y 271 municipios (*kommuner*). Pero desde enero de 2007 quedó —sin que esto haya supuesto trauma alguno

Figura 7.- Abandono escolar temprano



Fuente: Eurostat (El Mundo, 19-5-2013, p. 6).

Figura 8.- La relación entre trabajadores activos y pensionista en 2013 se ha situado por debajo de 2



Fuente: INE.

para sus ciudadanos ni una afrenta a la democracia— reducido a 5 regiones y 98 municipios. Es decir, eliminaron el 65% de sus corporaciones locales. Mientras que, por ejemplo, Madrid con la cuarta parte de su superficie, 8.000 frente a 44.000 km², cuenta con casi el doble de municipios (179)³. En 2010 disminuyó a la mitad el límite máximo de duración de la prestación por desempleo (pasó de cuatro a dos años). Y los padres tienen libertad para enviar a sus hijos a escuelas privadas sufragadas con fondos públicos, estando previsto que puedan completar —si ese es el caso— la diferencia con la mensualidad del colegio elegido de su propio bolsillo. Esto está creando, sobre todo en Copenhague, una variada y floreciente oferta educativa, que va desde las escuelas religiosas musulmanas hasta las más tradicionales y estrictas, pasando por las experimentales de los viejos hippies. No podemos finalizar este escueto repaso sobre Dinamarca sin mencionar que, en 2012, la administración central volvió a tomar el control presupuestario de los hospitales públicos.

Pero cuando se trata de equidad y calidad de la educación, sin duda, la referencia mundial es Finlandia (el país escandinavo que registra un menor crecimiento económico), donde se selecciona a los mejores bachilleres para que estudien Magisterio. Justo lo contrario de lo que sucede en España, a lo que se suma la desventajosa cultura del didactismo que invade la mayoría de nuestras aulas. Peculiaridad que, luego, tienen un triste reflejo tanto en los análisis internacionales sobre los logros de nuestros educandos como en el abandono escolar temprano; el registrado en España es tres veces superior al escandinavo (figura 7). Estos malos resultados no son acha-

³ En España los ayuntamientos emplean directamente a 8.112 alcaldes y 66.000 concejales, cifras que explican la resistencia de los partidos —esgrimiendo todo tipo de argumentos— a disminuir el número de municipios.

cables a nuestros estudiantes porque sean más tontos o menos pronos a adquirir conocimientos, sino al hecho de que el sistema educativo español les ha fallado, pues hace lustros que dejó de funcionar.

Todas estas reformas han hecho retroceder a los estados escandinavos como proveedores de toda suerte de servicios sociales. Ahora existe una mayor libertad de elección y, sobre todo, y esto es lo que de verdad importa, un debate que está redefiniendo la relación entre el Estado y los ciudadanos, a los que —¡por fin!— se les empieza a reconocer la madurez suficiente para dejar de ser meros consumidores de la oferta normalizada que ofrecen los monopolios públicos.

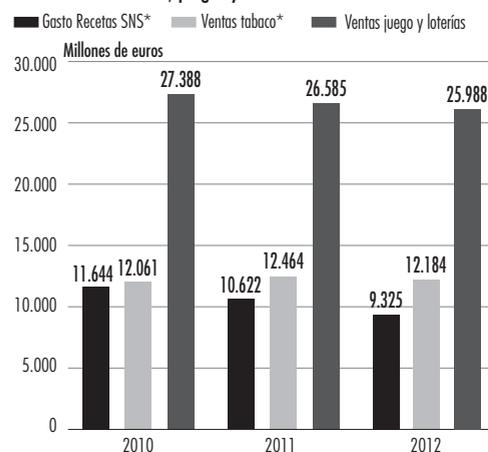
Si recapitamos sobre lo sucedido en las últimas décadas, de inmediato advertiremos que las condiciones socioeconómicas que facilitaron la expansión del estado-benefactor (bajos niveles de impuestos, poblaciones jóvenes —fueron los años del baby-boom— que se incorporaban continuamente al mundo laboral y una globalización menos intensa) han dejado de existir. Sencillamente, vivimos en un mundo distinto al que inspiró y posibilitó aquellas políticas. El estado de bienestar, tal y como está estructurado, pierde pie en cuanto se rompe el equilibrio demográfico o aumenta la población desempleada con la subsiguiente caída abrupta de los ingresos fiscales (véase figura 8).

Ni el viejo ni el actual «modelo escandinavo» es el bálsamo de Fierabrás porque en realidad se trata de un modelo inacabado y, quizá, nunca lo esté. Pues las sociedades siempre están expuestas, aunque cueste identificarlas, a renovadas amenazas (y oportunidades). La enseñanza que debemos sacar de la evolución experimentada por el modelo escandinavo —hay que insistir en ello— no es tanto si su sistema educativo ha introducido el cheque escolar o si sus prestaciones sanitarias sufragadas con los impuestos son provistas por empresas privadas. Lo verdaderamente importante es la capacidad que tienen esos países norteos, pese al fragor de los debates y las reticencias de importantes sectores sociales, para abordar, parafraseando al economista austriaco Joseph Schumpeter (1883-1950), una «destrucción creativa» de su modelo social. No vamos a descubrir ahora que en estos procesos de cambio los nuevos entrantes restan recursos (e incluso privilegios) a los que ya están establecidos, en



Representación de Jehan Bagnyon (1497)
del caballero de Fierabrás
(cortesía de Wikimedia Commons).

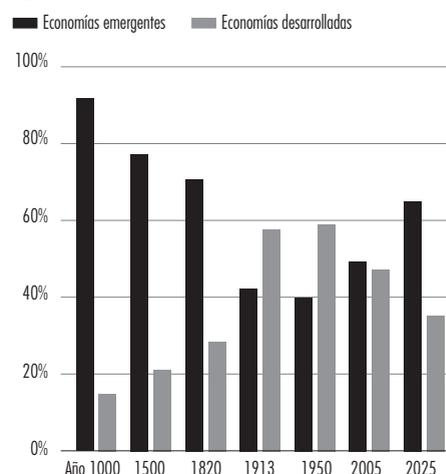
Figura 9.- Gasto anual del SNS en recetas y ventas anuales de tabaco, juegos y loterías



* Excluidas: Canarias, Ceuta y Melilla.

Fuente: www.cmtabacos.es, www.msps.es y D. G. de Ordenación del Juego.

Figura 10.- Evolución del PIB nominal en el último milenio



Fuente: *The new titans. The Economist*, 14-9-2006. (Estimaciones a partir de los datos de Anous Modirison.)

especial, si disfrutan de una situación de (*cuasi*) monopolio. Siempre hay perdedores y ganadores, aunque lo difícil muchas veces es saber identificarlos, porque las apariencias y el ruido mediático engañan.

Todo lo expuesto invita a que nos detengamos para analizar situaciones como la que, por ejemplo, muestra la figura 9, a la que se llega cuando el espíritu benefactor —siempre a un paso del paternalismo— se antepone a cualquier otra consideración⁴; y a que encaramos de una vez por todas las tres grandes realidades a las que se enfrentan los países llamados desarrollados (entre los que se encuentra España): globalización rampante, escasez de recursos financieros y un monumental hartazgo social (en el que Francis Fukuyama ha visto la «revolución de la clase media» [<http://goo.gl/wcfJR>]); realidades que muy probablemente nos van a volver a poner a todos en el lugar donde casi siempre hemos estado (la figura 10 nos lo señala). La experiencia nos dice que los mayores sepultureros de las instituciones y, en general, del progreso son precisamente los que nunca perciben la necesidad de cambiar nada.



⁴ Un ejemplo muy ilustrativo lo encontramos en nuestra red ferroviaria de alta velocidad, cuya extensión solo la supera China. De cerca nos siguen Japón y Francia. Sin embargo, la red de este país vecino transporta al año más de 120 millones de pasajeros, la de Japón 300 y la de Alemania 70, mientras que la nuestra no supera los 20. A día de hoy, llevamos gastados más de 40.000 millones de euros en esa infraestructura. Y la empresa pública propietaria de la red ferroviaria, Adif, ha acumulado por ese concepto una deuda de 13.700 millones de euros que solo en intereses le supone el pago de 370 millones de euros anuales (¡para mover menos de 20 millones de pasajeros al año!).

Al igual que siempre, los que hacemos esta *Revista de Humanidades* agradecemos a los amables lectores su fidelidad y a nuestra benefactora, la Fundación Pfizer, el apoyo incondicional con el que nos distingue. Hasta el próximo mes de noviembre.

José Luis Puerta
jl_puerta@yahoo.com

Bibliografía

- Anell A, Glenngård AH, Merkur S. Sweden Health Systems in Transition. Copenhagen: The European Observatory on Health Systems and Policies, 2012.
- Esmail N. Health Care Lessons from Sweden. Lessons from Abroad. A Series on Health Care Reform. Fraser Institute (Canadá), 2013 (disponible en: www.fraserinstitute.org).
- Immigrants. The ins and the outs. *The Economist*, 2-2-2013.
- McKinsey Global Institute. Debt and deleveraging: Uneven progress on the path to growth. McKinsey & Co., 2012 (disponible en: www.mckinsey.com/mgi).
- Northern lights. *The Economist*, 2-2-2013.
- Rojas M. Reinventar el estado de bienestar. Madrid: Gota a Gota; 2008.
- Svanborg-Sjövall, K. Private choice in the public sector. The new Swedish welfare Model. Estocolmo: Timbro; 2012.
- Welfare. More for less. *The Economist*, 2-2-2013.