

El model danès d'Estat del Benestar

Josep Maria Servitje i Roca

Col·laborador del Centre d'Estudis Jordi Pujol

Sant Martí de Torroella. Estiu del 2005

I.- Introducció

Durant cinc anys vaig desenvolupar el càrrec de conseller de Treball i d'Afers Socials en les quatre ambaixades espanyoles de Suècia, Dinamarca, Finlàndia i Noruega. Com que la seu de la Conselleria està a Copenhaguen, això vol dir que vaig residir a Dinamarca. Vivia en una bonica població costera, Snekkersten, que pertanyia al municipi de Helsingor, famosa no solament pel seu port, pas obligat cap a Suècia abans de la construcció del gran pont de l'Oresund, sinó també pel seu castell, residència, segons Shakespeare, del príncep Hamlet. Vaig escollir viure lluny de la capital per evitar caure en la possible endogàmia que les relacions constants amb altres companys diplomàtics d'altres ambaixades em podia ocasionar. Vivia, doncs, entre danesos compartint la seva manera de viure i gaudint de la seva hospitalitat. El seu comportament amb mi i amb la meua família va ser excel·lent i vaig copsar les seves aspiracions, els seus valors, les seves prioritats i el seu tarannà. Haig de confessar que em van guanyar el cor i que vaig tornar d'aquest verd, net i ventós país convertit en un admirador seu, cosa que no és gaire sorprenent per a un català perquè tenim moltes coses en comú. La seva extensió territorial i de població, les dificultats, menors, per garantir la seva personalitat nacional, la seriositat en els tractes i la seva moral de treball, si bé els danesos tenen molt clar que es treballa per viure i no a l'inrevés.

Per tot això, quan el Centre d'Estudis Jordi Pujol em va demanar aquesta col·laboració, vaig acceptar encantat, perquè crec que el cas

danès és un bon exemple de com darrere de determinats èxits, el que de veritat hi ha és tot un esquema de valors socials i ètics que representa la seva clau de volta i la seva garantia de continuïtat. Això no vol pas dir que sigui un sistema exportable. Cada país té la seva història, cultura, tradicions i, sobretot, valors. Però el que és admirable, al meu entendre, del sistema de vida danès, és que demostren que amb una vida austera, sense luxes i amb un profund sentit comunitari i participatiu, i amb un alt grau de llibertat, és possible la felicitat i el benestar de gairebé tota la seva població.

Espero que el meu sentiment, clarament pro danès, no alteri el rigor que cal aplicar en un tema tan apassionant i de tanta actualitat com és l'anàlisi d'un model d'Estat de Benestar que pot considerar-se un paradigma dintre dels models europeus i, fins i tot, dins dels models nòrdics, amb perdó dels suecs. Amb el desig que la meua modesta aportació pugui ser útil en el debat sobre el futur dels Estats del Benestar europeus i confiant en no decebre'ls, intentaré analitzar l'evolució del model danès i el seu entorn social, històric, econòmic i polític.

II.– Antecedents històrics

Dinamarca és un país peculiar. Geogràficament està compost per una munió d'illes, al voltant de 500, la majoria habitades, i aquest fet ha ajudat a configurar una tradició d'autonomia local, i a la vegada, un sentit de comunitat i de la necessitat d'establir comunicacions (Dinamarca, un país de constructors de ponts). Una altra característica és la seva homogeneïtat: continuen vigents les seves arrels víkings i fins ara no ha tingut una immigració significativa.

Històricament, malgrat els conflictes interns i externs, la continuïtat del país és sorprenent. L'any 1536 va acabar la darrera guerra civil danesa amb la implantació del luteranisme com a religió de l'Estat pel rei Christian III. I pel que fa a les guerres exteriors, a partir del segle XVII cap d'elles va amenaçar realment la identitat nacional, malgrat les

pèrdues territorials que van suposar els conflictes amb Alemanya amb ocasió de les guerres pels comtats de Schleswig-Holstein. La seva bandera, la creu blanca sobre fons vermell, és la més antiga d'Europa, i segons la llegenda va aparèixer al cel sobre les tropes daneses a la batalla de Lyndanisse, a Estònia, el 19 de juny del 1219 ajudant a capgirar el resultat i a la victòria del rei danès Valdemar II. També la seva casa reial és la més antiga del continent europeu. Tots aquests fets són indicis que els canvis a Dinamarca s'han fet de manera pausada sense traumes irreversibles.

Els primers fets històrics que, al meu entendre, cal tenir en consideració per entendre el desenvolupament posterior que comportarà la creació de l'Estat del Benestar danès, es refereixen als anys del règim absolutista. La desastrosa participació de Dinamarca en la Guerra dels Trenta Anys, que va comportar la pèrdua de totes les regions daneses a l'est del Sund i la reducció de la seva població en 200.000 persones d'un total de 800.000 (1658, Pau de Roskilde), van provocar una greu crisi política que va derivar en la implantació de l'absolutisme el 1660. El nou rei Frederik III va proclamar la Llei Reial (1665), que va estar en vigor fins l'any 1848.

21

Les principals reformes realitzades sota el règim absolutista van ser:

- a) Creació d'una burocràcia professional, ben preparada i basada més en els mèrits personals que no pas en els drets hereditaris.
- b) Abolició de l'adscripció dels pagesos a la terra. Tots els pagesos en edat de ser cridats al servei militar ja podien abandonar la propietat on vivien i el seu districte.
- c) Dissolució dels terrenys comunals, amb la qual cosa va néixer tota una nova classe de propietaris que van sortir dels petits pobles per anar a viure a les seves noves masies. Els cultivadors van ser autoritzats a comprar les terres als propietaris amb unes determinades condicions.

d) Sorgiment del cooperativisme i les escoles populars. Tots aquests canvis, que van venir acompanyats per un increment notable de la producció i de l'exportació agràries, van originar un important grup social amb un significatiu pes econòmic que durant el segle XIX va impulsar aquests dos grans corrents més característics de la vida social, política i econòmica de Dinamarca, diferents respecte els altres països nòrdics.

1857 S'estableix la llibertat de comerç (liberalisme). Fi de l'antic sistema monopolitzat pels gremis.

1814 Establiment de l'ensenyament obligatori però sense assistència obligatòria. Estudiar a casa era acceptat. També en això hi va tenir a veure el moviment agrari. Els pagesos, que ara havien esdevingut propietaris, volien que a més d'ensenyar religió, a llegir i a comptar a l'escola s'ensenyessin matèries útils per a la seva feina.

22

1708 Una ordenança reial estableix per primera vegada que l'Estat s'havia de fer càrrec de les persones més necessitades, exceptuant els alcohòlics, sota l'assessorament de les parròquies. L'historiador i investigador Henning Jorgensen situa en aquesta mesura el primer antecedent de l'Estat del Benestar ¹.

1789 al 1803 S'estableixen impostos per finançar aquesta despesa.

1849 Mort del rei Christian VIII. La situació política del règim absolutista era ja insostenible. Com explica l'historiador Palle Lauring ("*A History of Denmark*"), si el règim havia durat tant en un país amb fortes tradicions de debats populars i acostumat a una forta autonomia local, es devia al fet que els monarques danesos no s'havien comportat mai com

¹ JORGENSEN, H. "*Consensus, cooperation and conflict. The Policy Making Process in Denmark*".

uns tirans. Fins i tot els tribunals de justícia es podien considerar exemplars i les lleis processals no permetien que ningú fos condemnat sense un judici previ.

1848 Esclata la primera guerra pels territoris de Schleswig-Holstein.

1849 Victòria danesa de Isted i fi de la guerra.

Instauració de la monarquia constitucional. S'estableix la llibertat de premsa, la religiosa, el dret de vot a tots els homes majors de 30 anys i la llibertat de reunió i d'associació. El rei continuava sent el cap del poder executiu però el poder legislatiu estava dipositat en les dues cambres del Parlament, el Folketing, Cambra Baixa, i el Landsting, Cambra Alta.

Aquest canvi de règim es va dur a terme sense cap mena de violència, molt "a l'estil danès".

23

1863 Reforma constitucional coneguda amb el nom de "Constitució de Novembre". Va provocar la segona guerra del Schleswig-Holstein, perquè va incloure en el seu territori d'aplicació aquests ducats, cosa que amb la constitució del 1849 no era així. La Confederació Germànica va declarar la guerra a Dinamarca i aquesta va ser derrotada. Així va perdre aquests territoris, un terç del total, i 200.000 habitants. Fins el 1920, Dinamarca no recuperaria part d'aquests territoris –el nord de Schleswig– després de la celebració d'un referèndum.

Tots aquests fets són indicis que els canvis a Dinamarca han tingut lloc de manera pausada sense traumes irreversibles.

III.– La industrialització

Sense consumir-se la industrialització d'un país no es pot parlar d'Estat del Benestar, perquè les forces socials que l'empenyen neixen

precisament de la transformació econòmica que representa i, a la vegada, sense la riquesa generada no és possible assumir-ne els seus costos.

Aquest procés es va evidenciar a Dinamarca durant els 20 anys de gran prosperitat transcorreguts entre el 1850 i el 1870. Però, a diferència de tots els altres països nòrdics, van ser l'agricultura i el consum intern els grans motors de la industrialització danesa. Lennart Joberg² afirma que "l'augment de la productivitat de la mà d'obra agrícola i l'augment de la renda que se'n deriva es convertirien en la principal força de creació de la indústria danesa i, el que és més important, va ser decisiva per a l'estructura de la producció industrial de Dinamarca".

La gran capacitat d'adaptació de la seva producció agrícola a les exigències del mercat, que va anar posant l'accent en la producció de carn i dels làctics, va donar com a resultat un increment de la renda agrària d'un 41% entre el 1881 i el 1891.

La renda per càpita prenent l'any 1870 com a base 100 a preus fixos, va augmentar a 148 el 1890 i a 214 el 1910. Les indústries que més es van desenvolupar van ser les lligades al ram de l'alimentació, de la pedra, del totxo i del ciment. Un altre gran sector va ser el de la maquinària per a la construcció d'eines agrícoles.

El nombre de treballadors industrials també va créixer: d'un total de 35.000 l'any 1872 a 73.000 l'any 1897, i a 90.000 l'any 1906. Dos factors van tenir una importància cabdal en el desenvolupament no sols del procés d'industrialització, sinó també en els camps social i polític. Els analitzarem per separat a continuació.

a) **El moviment cooperatiu.** Les reformes agràries que hem explicat abans no van dissoldre l'esperit cooperatiu danès. La llarga tradició de les feines en comú, dels debats públics i de la vida en petites comunitats va perdurar i va ser el detonant d'un creixement espectacular

² JOBERG, L; a CIPOLLA, C. N (Dir) "*Història econòmica d'Europa*", Vol 4, 2 pàg. 27.

del nombre de cooperatives formades pels nous propietaris de les terres i la necessitat de millorar tant la producció com la comercialització i la introducció de nous productes o sistemes. La primera cooperativa lletera es va crear el 1882 i el primer escorxador cooperatiu, el 1887. Però el 1890 ja hi havia 679 cooperatives lleteres i el 1913, més de 1.100. El moviment cooperatiu ha estat capaç, fins i tot, de crear un banc propi i és avui una de les bases de l'economia agrícola danesa. La seva empenta va servir també per impulsar els canvis polítics cap a una veritable democràcia parlamentària.

b) **El moviment de les Escoles Superiors Populars.** Un personatge peculiar va tenir una gran influència en el camp educatiu, productiu i religiós. Es tracta del pedagog, pastor, poeta i historiador N.F.S. Grundtvig. La seva exaltació del que és danès i de les arrels populars del caràcter nacional va fomentar la il·lusió, la fe en el futur i l'orgull nacional. La creació al voltant del 1840 d'una xarxa d'escoles per a infants i adults en les quals, a part d'aquestes idees bàsiques, s'ensenyaven coses pràctiques de cara a la feina dels seus participants, a debatre amb tolerància i a afrontar políticament els problemes, va tenir un gran impacte en el desenvolupament, no sols del moviment cooperatiu, sinó també de les organitzacions polítiques.

25

D'altres factors que també van tenir importància són:

a) Fundació del Partit Socialdemòcrata. La creació d'aquest partit el 1876 indica l'existència d'una classe obrera que ja havia estat capaç, a partir del 1871, d'organitzar vagues i manifestacions, encara que en aquests primers moments van ser reprimides per l'exèrcit i el seu primer dirigent, Louis Pio, deportat als Estats Units. L'any 1884 els primers representants d'aquest partit van ser elegits pel Folketing.

b) Com a contrapartida al creixent impacte de la socialdemocràcia, les elits agràries i burgeses, representades pel partit liberal Venstre i

el Partit Conservador, van impulsar les primeres mesures importants, detallades a l'apartat següent.

IV.– El primers passos

Naturalment tots aquests processos econòmics, polítics, socials i educatius havien de tenir una resposta en l'àmbit legislatiu. Els principals efectes respecte al naixement de l'Estat del Benestar danès van ser cronològicament els següents:

1891. Creació del primer sistema de pensions. Com a conseqüència de l'acord entre el govern conservador del primer ministre, Estrup, i el Partit Liberal es va establir una pensió de jubilació per a les persones més grans de 60 anys que ho necessitessin (la pensió per a tothom no es va establir fins el 1956). Des del principi es va considerar que les pensions s'havien de pagar a càrrec dels impostos. L'anàlisi que l'expert Petersen fa del sistema danès de pensions el descriu com un sistema oposat al model alemany del canceller Bismark, ja que considera la vellesa com un risc col·lectiu i no individual. Això ho relaciona amb la consciència que els pagesos danesos van agafar després de la crisi del preu del blat a principis de la dècada dels vuitanta, quan van veure que un fet no vinculat a la seva conducta –els canvis del mercat internacional estaven fora del seu control– els podia portar a la pobresa ³.

1892. Establiment de la primera assegurança per malaltia. Tenia caràcter voluntari, però l'Estat es reservava el dret de controlar els seus estatuts i les seves activitats. Com que existien al voltant de 1.000 associacions creades per particulars, la seva regulació aviat va ser necessària.

3 PLOUG, N; KVIST, J. a "Social Security in Europe. Development or Dismantlement?"

1896. Constitució de la Federació Danesa d'Empresaris (DA), un dels dos elements bàsics de l'organització del mercat laboral danès.

1898. Creació de la Confederació Danesa dels Sindicats (LO), l'altra peça bàsica del sistema danès del mercat laboral.

1898. L'Estat autoritza les empreses a assegurar-se contra els accidents de treball.

1899. La DA i la LO signen l'anomenat "Acord de Setembre". Aquest acord és tan important, que més endavant li dedicarem un apartat sencer.

1901. El govern assumeix la responsabilitat del poder executiu. El rei deixa de governar. El camí cap a la plena democràcia es va aplanar.

1905. Neix el Partit Liberal Radical, com a escissió del Venstre. Aquest partit, integrat principalment per intel·lectuals i petits pagesos, jugarà un paper important en la vida política danesa com a partit frontissa i, en algunes ocasions, facilitarà les mesures de l'Estat del Benestar.

1907. Els fons per cobrir les prestacions d'atur, la majoria de les quals havien estat fundades per sindicats, són sotmesos al control estatal però, a canvi, reben subvencions que els permeten millorar les prestacions.

1913. Creació del primer servei municipal d'ocupació.

1915. Reforma constitucional. La democràcia arriba a la seva plenitud. Es reconeix el dret de vot a les dones i a ocupar càrrecs electius, es va suprimir qualsevol limitació del vot per motius de renda i, per tant, tothom major de 30 anys pot votar, i es va establir el sistema proporcional.

1920. Després de deu anys d'estudi en diferents comissions, el Parlament va regular de manera general el sistema danès de salut.

1924. Primer govern socialista.

1933. “Compromís de Kanslergade”. Acord polític entre el Partit Socialdemòcrata i el Partit Liberal (Venstre) que va donar com a resultat la gran reforma del sistema social –anomenada la Reforma Steinkede–, la fi del període liberal i l'inici de la intervenció de l'Estat en l'economia. Tot plegat derivava de la crisi econòmica del 1929 i dels resultats de la Primera Guerra Mundial, en què Dinamarca s'havia mantingut neutral. De les 55 normes i disposicions existents es va passar a quatre lleis fonamentals.

1956. Nova regulació del sistema de pensions, que passa a ser universal i a càrrec dels impostos. Així es va fixar el que serà un dels criteris bàsics del sistema danès.

V.– L’“Acord de Setembre” del 1899

Una de les bases principals, no solament del mercat de treball danès, sinó també del desenvolupament del seu Estat del Benestar és l’“Acord de Setembre”, signat entre la Federació dels Empresaris Danesos (DA) i la Confederació dels Sindicats Danesos (LO) el 1899. Aquest acord avui està en vigor, i s'ha complementat amb altres de nous. El resultat de tot plegat és ben senzill: el mercat danès el regulen els seus protagonistes, els treballadors i els empresaris. L'Estat té un paper secundari i regula només aspectes puntuals.

El recurs a la vaga i al tancament patronal s'ha d'evitar. La pau social ha de prevaler per sobre de tot.

No cal dir que aquest sistema, que ha estat totalment efectiu a la pràctica, ha representat una empena molt important per a les

empreses daneses i una imatge exterior de seriositat, d'habilitat negociadora i de gent amb la qual es pot pactar. Seguint les pautes de les excel·lents publicacions oficials daneses en llengua anglesa del Ministeri de Treball, explicarem, de forma resumida, el contingut d'aquest acord:

- a) El mutu reconeixement dels signants.
- b) El dret dels empresaris a dirigir i controlar la feina.
- c) El dret de vaga, el dret al tancament patronal i altres formes de pressió.
- d) El deure de la pau social. Això implica que, durant la vigència d'un conveni col·lectiu, no es poden produir aturades del treball.
- e) Reconeixement dels representats sindicals.
- f) Acomiadament dels treballadors i dels representants sindicals.
- g) Duració i acabament dels convenis col·lectius.
- h) Conflictes derivats dels convenis col·lectius que han de ser sotmesos als Tribunals Industrials (com les nostres Magistratures de Treball, però amb diferent composició).

29

Aquest acord ha estat completat per:

- a) Les normes del 1908 sobre com resoldre les disputes laborals.
- b) Les normes sobre els Comitès de Cooperació i la manera de difondre la informació sobre els canvis en les empreses del 1947.

Aquest sistema ha facilitat que moltes de les reformes de l'Estat del Benestar hagin estat acordades prèviament pels agents socials.

VI.- El paper de les administracions locals en la gestió del benestar

La descentralització és una de les característiques del sistema polític danès que està profundament arrelat en la tradició del país. No es pot explicar el model de benestar sense referir-se als qui ho gestionen amb una autonomia força notable, possiblement la més extensa del món. El 1970 es va tirar endavant una profunda reorganització territorial. De més de 1.000 municipis es va passar a 275 i de 25 comtats a 14. El motiu de la reforma, llargament discutida amb els mateixos ajuntaments i els governs regionals, era garantir la seva capacitat política, administrativa i financera. Alhora es buscava acostar més els serveis als ciutadans i enfortir la democràcia local. Els municipis danesos tenen una àmplia capacitat per decidir les aplicacions dels seus impostos. Poden finançar el 65% de les seves despeses totals, incloent-hi els serveis i les transferències del benestar, amb els seus propis recursos. Aquesta gran autonomia determina que els serveis no són prestats de la mateixa manera a tot el territori danès i que els nous models de gestió poden accentuar encara més aquestes diferències.

Així mateix, el sistema tendeix a la descentralització dels propis serveis municipals que són gestionats per organitzacions de voluntaris, empreses privades i fins i tot associacions de veïns. La participació dels usuaris es fomenta a través de la seva presència en els òrgans de decisió. Tot això no dificulta que es pugui actuar segons uns objectius generals determinats pel govern.

Són responsabilitats dels governs locals: la planificació i execució de la major part dels serveis socials, entre d'altres, per exemple, l'atenció a la gent gran i la cura diària de les persones dependents. Executen, és a dir, paguen tant les prestacions de la seguretat social (pensions de

jubilació, les pensions anticipades, subsidis per malaltia i els ajuts pels infants) com les prestacions de l'assistència social.

Per la seva banda, els comtats tenen la responsabilitat de facilitar habitatges per a les persones amb fortes mancances de capacitat o amb malalties mentals. També han d'aconsellar les autoritats locals o als particulars sobre els tractaments per als grups amb més dificultats.

VII.- Trets principals del model danès

La singularitat del model danès de l'Estat del Benestar ve donada per un conjunt de característiques que analitzarem a continuació:

a) Una tradició històrica de consens. Dinamarca és un país sense revolucions. Tots els seus grans canvis històrics s'han fet sense violència o amb un grau molt petit d'aldarulls. Recordem ara com es va establir el règim absolutista i com es va acabar. L'esperit de consens comença ja en la seva vida local amb les antigues reunions dels veïns, ja sigui en els seus ajuntaments o a les seves parròquies. Això ve acompanyat per una notable actitud de tolerància.

b) Un fort esperit cooperatiu. Possiblement per raons geogràfiques (comunitats aïllades en illes), climàtiques i religioses. El fet que a Dinamarca hi hagi el que possiblement és el moviment cooperatiu més important del món, és només un símptoma. Tota l'activitat social, política i econòmica està impregnada de cooperativisme. Un altre exemple és el gran nombre d'associacions de tota mena que existeixen arreu del país. Gairebé tots els danesos pertanyen a una associació i molts a més d'una.

c) Una moral d'austeritat, d'honestedat (només cal veure el seu comportament davant del segon sistema fiscal més enèrgic del món) i de rebuig social a l'ostentació.

d) Un sentit igualitari. Ja des de principis del segle XX van acceptar un sistema fiscal no solament rigorós, sinó també amb fortes transferències de renda. Un altre indicatiu d'aquest sentit és el petit ventall de salaris en les negociacions de convenis col·lectius, és a dir, hi ha poques diferències entre els sous alts i els sous més inferiors.

e) Un fort sentit de resistència, d'orgull nacional i de fortalesa social. Després de les guerres napoleòniques i, sobretot, després de la pèrdua dels territoris de Schleswig-Holstein, el país no sols no es va ensoportar, sinó que sota el lema “el que hem perdut a fora ho guanyarem a dins” va reaccionar disposat a ser un país capdavanter. És significatiu, en aquest sentit, que durant els difícils anys de les guerres napoleòniques van sorgir persones com l'escriptor Hans Christian Andersen, el filòsof Søren Kierkegaard, l'escultor Bertel Thorvaldsen, el pintor Christoffer Wilhelm Eckersberg, el descobridor de l'electromagnetisme H.C. Oersted i el pedagog i fundador de les Escoles Superiors Populars, Grundtvig, a qui ens hem referit abans amb més extensió.

f) L'Estat del Benestar danès, segons la majoria dels analistes, és un veritable “compromís nacional”. Això vol dir que no té importància que canviï el color polític del govern de torn. El seu desenvolupament continua, sense canviar substancialment el que ha fet el govern anterior per raons ideològiques. Els canvis es fan per garantir-ne la seva continuïtat i el seu aprofundiment.

g) Dins de la classificació dels Estats del Benestar (residual, selectiu i extens) el sistema danès està dins del grup dels extensos. Això vol dir que:

- Pretén garantir un determinat nivell de vida per a tothom.
- És universal. Tothom té dret a les seves prestacions i serveis pel sol fet de ser ciutadà.
- És de caràcter preventiu. Vol evitar que el ciutadà o la ciutadana

es trobi en un estat de necessitat. És un sistema compensatori i, alhora, molt generós.

- Finançat pels impostos. En això es distingeix dels altres models nòrdics, atès que el sistema danès depèn gairebé en exclusiva d'aquesta font de finançament. Això comporta un nivell fiscal molt alt.
- El responsable de proveir els serveis i de pagar les prestacions és l'Estat i, en cada cas, els municipis o els comtats. És a dir, les administracions públiques.
- Malgrat el punt anterior, les administracions col·laboren amb les organitzacions voluntàries i amb les empreses privades per tal de promoure el benestar.
- Hi ha una visió activa del suport públic. En els casos en què sigui possible, la persona ajudada ha de fer determinades activitats.
- Els beneficiaris poden participar en l'organització dels programes d'ajuda.
- Un alt nivell de seguretat en el mercat de treball. Això facilita un alt grau de flexibilitat, l'acomiadament és fàcil perquè la protecció contra la desocupació és molt forta i el mercat de treball és molt àgil. A la gent no li costa canviar de treball.
- Una bona concertació social que permet regular molts aspectes que tenen a veure amb el benestar sense haver de recórrer a la legislació (al contrari del que passa avui a Suècia). A més, hi ha un alt nivell d'afiliació sindical i una gran participació empresarial.
- Un alt nivell d'ocupació. És un dels més alts del món, amb un índex d'ocupació del 77,5%, degut a la forta taxa de dones ocupades, el 73,6%. Els homes tenen un índex d'ocupació del 81,4%.
- La mobilització dels treballadors i de les dones ha ampliat els seus objectius.
- Gran importància de les mesures d'activació per combatre l'atur.
- Les quatre "E": eficiència, efectivitat, economia i equitat.

He considerat oportú fer referència en aquest apartat a aspectes que tenen a veure amb els valors. Al meu entendre aquests són fonamentals

per construir, mantenir o desenvolupar un sistema d'Estat del Benestar o, fins i tot, de Societat del Benestar. Un model tan potent i tan car, tot s'ha de dir, com el danès, només és socialment possible si en la comunitat on s'aplica predominen determinats valors i una determinada ètica. No puc resistir-me a reproduir una frase de Jon Kvist, autor esmentat moltes vegades en aquest treball, que es refereix a la "legitimitat" d'un sistema de benestar social quan està qüestionat perquè els serveis que presta no responen al seu cost. Kvist diu: "El punt crucial de l'assumpte possiblement és que la transmissió dels sistemes morals i les filosofies de vida posen en qüestió les normes tradicionals i les regles de conducta." Com ell mateix afirma, no existeix "el millor sistema de benestar del món", tots tenen els seus punts forts i les seves mancances.

Tampoc voldria acabar aquest apartat sense referir-me a una qüestió que em sembla important. Els danesos no veuen el seu Estat del Benestar com un cost, consideren que és una inversió pública que genera llocs de treball, riquesa i una sèrie d'elements intangibles que valoren positivament.

VIII.– Serveis i prestacions

Ara analitzarem les prestacions i serveis de l'Estat del Benestar danès, prenent com a base les publicacions del Ministeri d'Afers Socials de Dinamarca⁴ i amb referències als llibres de Niels Ploug i Jon Kvist i de Henning Jorgensen.

Serveis

Cura dels infants.

Les autoritats locals són les responsables del seu establiment, funcionament i supervisió. Poden fer-ho directament o amb la col·laboració

⁴ Pàgina web: www.sm.dk

d'organitzacions de pares o de persones que tenen cura de criatures o empreses privades. Hi ha diferents serveis:

- Guarderies per a infants de sis mesos a tres anys
- Cases privades amb persones escollides per a la cura d'infants entre sis mesos i tres anys
- Jardins d'infància.
- Centres per després de sortir de l'escola per a infants entre sis i deu anys.
- Clubs de joves per als infants més grans i per als adolescents.

També és possible que un grup de pares arribin a un acord amb el municipi per organitzar-se ells mateixos la cura dels seus infants rebent els subsidis corresponents.

Totes aquestes institucions tenen Consell de Pares. Els pares han de pagar el 30% del cost, encara que hi ha reduccions o excepcions en determinats supòsits. Aquest percentatge pot arribar al 33% si els pares demanen la garantia que el seu fill tindrà amb tota seguretat plaça en el seu moment. Entre el 1992 i el 2001, el nombre d'infants que feien servir alguns d'aquests serveis va pujar de 416.000 a 626.800. El cost total es va incrementar durant el mateix període en un 50%. El finançament va a càrrec del municipi amb la contribució dels pares abans indicada.

També s'ofereixen altres serveis per als infants amb especials dificultats, com ara educació a casa, consell per a les famílies o llar en el supòsit que no puguí viure amb els seus pares.

Cura de les persones amb capacitat reduïda.

Els municipis ofereixen un ampli ventall de serveis de suport per a aquest col·lectiu que inclouen:

- Consell per millorar les seves condicions de vida.
- Compensació per les despeses addicionals directament ocasionades per la seva capacitat reduïda.

- Personal d'ajuda i mesures de suport per als familiars més pròxims.
- Personal per acompanyar les persones amb capacitat reduïda, menors de 67 anys, perquè realitzin activitats fora de la seva llar amb un màxim de 15 hores.
- Suport tècnic per a l'adquisició d'estrís que permetin una millor mobilitat o, fins i tot, poder treballar.
- Suport financer per a la compra de vehicles necessaris per accedir a una feina, a l'aprenentatge o per desenvolupar la seva vida.
- Suport financer a les persones amb mancances per adaptar l'habitatge i a tots aquells vinculats a la rehabilitació i la possibilitat d'accedir a un lloc de treball.

Cura de la gent gran.

També existeix un ampli ventall de serveis que estan establerts per les administracions locals per ajudar la gent gran que inclou:

36

- Suport personal a casa (des de l'1 de gener del 2003, la gent gran pot escollir entre diferents proveïdors d'aquests tipus de serveis).
- Mesures preventives destinades a facilitar que la persona gran pugui valer-se per si mateixa, i centres de dia i de rehabilitació. Pel que fa a l'habitatge, és competència de l'assistència social quan es tracta de persones grans amb dificultats especials. Cal esmentar una tendència significativa: el nombre de persones grans que viuen en residències o en llocs especials ha baixat, mentre que les que viuen en apartaments especialment construïts per a gent gran ha augmentat.

Cura dels grups amenaçats de caure en la marginació.

Durant la dècada dels noranta es van incrementar molt els serveis per als següents grups:

- Drogoaddictes
- Malalts mentals

- Gent sense sostre
- Alcohòlics

Entre les diferents mesures globals que s'han pres durant els últims anys figuren:

- Pla contra la pobresa i l'exclusió social (juny del 2001).
- Programa del govern “La nostra responsabilitat col·lectiva” (març del 2002).
- Creació del “Consell per a la Gent Marginada Socialment” (primavera del 2002).

Tot plegat ha originat una sèrie de mesures per intentar reingressar aquestes persones a la vida social i laboral o, com a mínim, per evitar la seva degradació.

Ajuts i pensions.

El generós Estat del Benestar danès té establert un ampli ventall de pensions i ajuts.

Ajuts per als menors de 18 anys.

L'ajuda de les administracions locals per a la gent gran inclou:

- Ajut familiar que reben totes les famílies amb fills. L'import es fixa cada any per segments d'edat (0-2; 3-6; 7-17).
- Subsidi ordinari en el supòsit que els pares o el pare o mare solters rebin una pensió del sistema de l'assistència social (el seu import és anual).
- Subsidi extra que es paga com a suplement de l'anterior si el menor viu amb els pares.
- Subsidi especial en el supòsit que el menor hagi perdut un o els dos pares, o no tingui pares coneguts (el subsidi és anual i el seu import és doble si el menor és orfe).

- Subsidi pel supòsit de part múltiple (es fixa anualment i el seu import per cada fill, fins a l'edat de set anys).
- Subsidi d'adopció per als qui adopten nens procedents de l'estranger (es paga una sola vegada per cobrir les despeses de l'adopció).
- Assistència especial per als menors quan la persona que se'n responsabilitza no té mitjans suficients.
- Subsidi per als menors quan es mor la persona que en té cura i fins que una nova persona se'n fa càrrec⁵.
- Subsidi per atendre les despeses addicionals dels pares amb menors amb capacitats reduïdes i que els tinguin a casa. També els municipis poden compensar les pèrdues del salari dels pares que es queden a casa per tenir cura d'aquests fills.

Prestacions per embaràs, maternitat i adopció.

La dona embarassada pot començar a rebre la prestació quatre setmanes abans del part i, fins i tot, abans en el supòsit de malaltia. El permís per maternitat/paternitat és de 52 setmanes: 4 abans del part i 48 després del part. Les prestacions per maternitat/paternitat es paguen a la mare durant les primeres 14 setmanes. Durant aquest període el pare només cobra dues setmanes seguides. Però pel que fa a les 32 setmanes següents se les poden repartir entre el pare i la mare lliurement, les poden gaudir conjuntament, una darrere l'altra o per torns. Tots dos cobren la prestació. Pel que fa a l'adopció, les regles són molt semblants però el termini màxim de la prestació són 46 setmanes. Cal esmentar que si l'empresari paga sous vinculats al supòsit de maternitat, té dret a la seva devolució per part de les autoritats locals.

Pensió anticipada per invalidesa.

Es paga a totes les persones entre 18 i 65 anys que la seva capacitat per treballar hagi quedat total o parcialment reduïda per raons físiques,

⁵ Tots els ajuts anteriorment mencionats són pagats per l'administració central i estan lliures d'impostos.

mentals o socials. Hi ha quatre nivells de prestació segons el grau d'invalidesa. Aquesta pensió ha estat modificada l'any 2001. A partir d'aquesta reforma, la pensió és només per a les persones que no poden entrar al mercat de treball ni a través de la rehabilitació ni a través dels acords especials pels treballs flexibles. La seva prestació equival a la prestació per desocupació, encara que pot ser incrementada amb subsidis addicionals vinculats a les despeses que la seva situació ocasiona a les persones afectades. L'1 de gener del 2002, al voltant de 260.000 persones estaven rebent alguna de les quatre formes d'aquesta pensió, malgrat que la tendència és a la baixa.

Ajut mínim.

Per a les persones que no tenen dret a cap mena de prestació de cap tipus hi ha establert un ajut mínim, amb vocació de temporalitat encara que no tingui un termini d'extinció establert, però que té en compte les circumstàncies de cada persona i de la seva parella i que obliga els seus beneficiaris a buscar feina i acceptar la que els ofereixin. Tanmateix l'import de la pensió ve determinat per les circumstàncies indicades.

39

Pensió de jubilació.

Totes les persones residents a Dinamarca i que hagin pagat impostos en aquest país tenen dret a una pensió. La pensió màxima es paga si es tenen 40 anys de residència. L'edat de jubilació és als 65 anys o als 67, si l'1 de juliol del 1999 tenien més de 60 anys. La pensió està constituïda per dues parts: la "bàsica", fixada pel govern cada any, i la "complementària", també fixada pel govern però que té en compte la renda del pensionista. Al costat d'aquesta pensió vinculada a la ciutadania i a la residència hi ha tot un ventall d'ajuts, alguns vinculats al món laboral. Aquests ajuts inclouen:

- Ajut ATP, de caràcter obligatori per a totes les persones que cobren algun salari.

- Pensió Especial d’Estalvi, modificada el 2002 que obliga a pagar l’1% de tots els guanys.
- Pensió Suplementària Especial que es paga a les persones beneficiàries de la Pensió anticipada per invalidesa.
- Pensions que es paguen als funcionaris.
- Pensions derivades dels convenis col·lectius i les pensions particulars.

Pensió per al supervivent.

Aquesta pensió, que nosaltres la coneixem com a “pensió de viduitat”, correspon al marit o a la muller o a la parella reconeguda com a tal, i només cobreix tres mesos després de la mort amb un import corresponent a l’ingrés total de la parella per tres.

Prestacions per malaltia.

Són aplicables als empleats i també als autònoms i estan calculades d’acord amb els seus salaris o els seus guanys.

Des del punt de vista econòmic aquestes transferències representen el 15% del PIB, mentre que l’altre 15% el representa el cost dels serveis socials, el sector sanitari i les mesures del mercat laboral. Per tant, l’Estat del Benestar costa al poble danès el 30% del seu PIB, és a dir, la meitat de tota la despesa pública danesa que arriba al 60% del PIB.

Mesures especials del mercat de treball.

Un dels grans èxits de l’Estat del Benestar danès han estat, sens dubte, les mesures destinades a reduir l’atur. L’any 1994 es van introduir importants reformes, que havien estat llargament discutides en diferents comissions, amb els agents socials i amb els experts. Les mesures més destacades van ser:

- a) Les prestacions per atur es podien pagar fins a set anys (actualment el límit són quatre anys). Això podia ser així perquè el temps que l’aturat passava en una mesura d’activació es considerava com a

temps de treball, per tant comptava per a un nou període de prestacions. D'altra banda, aquest sistema tan generós va permetre que fossin molt més fàcils els acomiadaments, cosa que va permetre una ràpida adaptació de l'economia danesa. Les prestacions van baixar en percentatge respecte de la renda obtinguda pel treball, per tant es va incrementar el seu efecte de motivar la recerca de feina. Així, el 1994 la prestació mitjana representava el 65,8% del salari mitjà, en canvi el 1999 representava el 61,4%.

b) Introducció dels plans individuals d'activació. L'any 1994 es va introduir per primera vegada aquest instrument que fixa les obligacions i els drets dels aturats, facilita la feina de les autoritats i personalitza la lluita contra l'atur.

L'any 2001 es va modificar el contingut, en el sentit que s'havia d'afegir la informació sobre les capacitats de la persona i fixava unes dates concretes per assistir a entrevistes per tal de fer el seguiment de la seva execució.

L'any 2002, aquests plans es van fer obligatoris i es van anar aplicant a altres àmbits. El 1997, es va aplicar un sistema semblant als beneficiaris de les prestacions per malaltia, i el 1998 es va aplicar la Llei de Reforma de l'Assistència Social destinada als beneficiaris de les prestacions socials.

Cal tenir en compte que, malgrat la seva façana contractual, en els plans individuals d'acció hi ha elements coercitius en què les autoritats públiques i els afectats no estan en el mateix pla; en general els afectats han de fer front a costos més grans per la manca de compliment i a poques possibilitats d'apel·lar les decisions ⁶.

⁶ KVIST, J; "*Estratègies escandinaves d'activació en els noranta. Refent la Ciutadania Social i el Model Escandinau d'Estat del Benestar*" pàg. 239.

c) Formació laboral i educació. Segons el mateix Jon Kvist ⁷, el millor instrument per lluitar contra l'atur ha estat la formació professional (el que a Catalunya abastaria també la formació professional ocupacional). En especial la que s'ha dut a terme dins del sector privat. Les mesures educatives tenen per finalitat evitar la definitiva erosió dels coneixements professionals de la persona aturada i deixar-la preparada per quan s'inverteixi el cicle econòmic i la demanda de treballadors es torni a estimular. Vull reproduir textualment el que diu Jon Kvist al respecte: “En el centre de l'estratègia escandinava d'activació es troba la intenció de desenvolupar al màxim el potencial humà, millorant almenys el capital humà. Se sol creure que és preferible millorar les capacitats dels individus, de forma que arribin a ser productius, almenys al nivell dels salaris mínims dels convenis col·lectius, que rebaixar aquests salaris mínims per tal d'estimular la demanda d'individus menys preparats. Crear un sector de treballadors amb un nivell de sous baix va en contra dels valors igualitaris escandinaus.”

d) Creació de llocs de treball flexibles. Aquests són subvencionats per facilitar l'accés al mercat de treball de les persones amb capacitats reduïdes. Des de la Llei de Reforma de la Pensió per Capacitat Reduïda del 2003, s'exigeix que per tenir dret a la pensió, el beneficiari ha de tenir reduïda en un 67% –com a mínim– la seva capacitat per treballar, i s'han d'haver exhaurit totes les possibilitats de rehabilitació i també d'accés a un lloc de treball protegit flexible.

e) Es va intentar combatre l'atur amb l'establiment de “l'any sabàtic”, sempre que una persona desocupada es fes càrrec del lloc de treball del treballador amb permís. Però aquesta mesura establerta l'any 1994 va ser revocada l'any 1999 per la seva escassa incidència.

⁷KVIST, J.: *Ibidem*.

Les mesures d'activació aplicades primer a Dinamarca i escampades després per tot Escandinàvia han canviat el model d'Estat del Benestar com afirma Jon Kvist. És cert que aquestes mesures, previstes al principi per als aturats, es van anar aplicant als altres sectors sostinguts per l'assistència social o pels ajuts socials públics. I és cert també que s'ha posat cada cop més l'accent en què el treball sigui l'eina més fonamental d'integració. Però tot això no és només un fenomen nòrdic, és un corrent europeu impulsat per quatre factors.

1) Evitar la caiguda en la marginació a resultes de llargs períodes de manca d'ingressos o d'ingressos insuficients.

2) Legitimar davant els contribuents els elevats costos de les prestacions dels diferents Estats del Benestar europeus fa que s'hagin d'exhibir resultats o, si més no, l'exigència de contrapartides per part dels beneficiaris (un cas exemplar és el de les rendes mínimes d'inserció, creades, per primera vegada, a França als inicis de la dècada dels noranta, que ja preveïen contrapartides de diferents classes per als beneficiaris).

3) Entre els diferents cicles econòmics i els canvis tecnològics s'han creat colls d'ampolla en determinades feines i en determinats sectors que conviuen amb bosses d'aturats de llarga durada.

4) Consciència creixent de la importància de la formació i de l'educació, per mantenir activa i competitiva la força de treball.

IX.- Conclusions

Dinamarca ha creat el que possiblement sigui, avui, el sistema d'Estat del Benestar més reeixit del món. Però això no vol dir que sigui aplicable a tot arreu ni que les seves mesures tinguin el mateix efecte a

totes les societats. El seu èxit rau, per damunt de tot, en un determinat desenvolupament històric, cultural, social, religiós i també ètnic. En aquest treball he intentat acostar-me el màxim possible als fonaments profunds on es troben les arrels no solament del per què i del com, sinó del que és, per a mi, el més important: de l'acceptació majoritària de la seva població. El poble danès és un poble orgullós –la qual cosa no vol dir ni prepotent ni vanitós– del seu país i de la seva forma de vida. El seu car sistema de protecció i benestar és acceptat gairebé per tothom. El debat polític sempre és el mateix: com fer-ho millor i menys costós per als seus ciutadans i com preveure el futur i els nous reptes.

Quan algú, de casa nostra, em parla de les meravelles del sistema danès, sempre li pregunto el mateix:

- a) Estaries disposat a pagar un alt nivell d'impostos, amb un IVA del 25%, amb un tipus marginal de la renda del 64%, i amb un tipus mitjà de gairebé el 50%?
- b) Estaries disposat a viure austerament, perquè malgrat els seus alts ingressos el drenatge fiscal és tan fort que la renda disponible és de les mitjanes d'Europa?
- c) Estaries disposat a renunciar als dos o tres cotxes per família, ja que la compra d'un cotxe va carregada amb més d'un 100% d'impostos?
- d) Estaries disposat a renunciar a la segona o a la tercera residència perquè, simplement, no la podries pagar?
- e) Estaries disposat a renunciar als freqüents dinars i sopars als restaurants i a les visites al bar?

Però els danesos són, en general, feliços. Tenen una excel·lent xarxa de transports públics (les institucions internacionals consideren que

Copenhaguen té la millor xarxa de transport públic del món). Tenen un horari laboral que els permet fer vida de família i dedicar-se a les seves activitats personals. El suport a les famílies permet a les dones daneses treballar, tenen el nivell d'ocupació més alt del món. El seu sistema educatiu és dels més avançats, especialment pel que fa a la formació professional. El seu sistema productiu es basa en la tecnologia, en l'organització i en el gran nivell educatiu de la seva força de treball.

Quins problemes tenen, doncs? Uns de generals: l'envelliment de la població i, per tant, la necessitat de reajustar el seu sistema de pensions, d'impulsar que la gent es jubili més tard i vetllar per la integració de la població immigrant, en una població fins fa ben poc molt homogènia.

I uns altres de particulars: Dinamarca té un sistema de benestar finançat i gestionat per mitjans públics més que cap altre país nòrdic. Com pot afectar al país les pressions per introduir els mitjans privats més enllà del que ja hi participen? És clar que un fort canvi cap al finançament o la gestió privada representa un canvi de model. Pot aquest peculiar país pair o acceptar un canvi en aquest sentit?

Actualment, una Comissió creada pel Parlament danès (Folketing), la Comissió del Benestar, formada per personalitats independents, està a punt de lliurar el seu informe sobre el futur de l'Estat del Benestar danès. Estic segur que les seves propostes, suggeriments i advertiments seran discutits a bastament a nivell polític i social, amb la implicació de totes les associacions, entitats, organitzacions i de totes les administracions afectades. I que, després d'aquest debat transversal i vertical, amb serenor i amb el més ampli consens possible, es prendran les mesures escaients per tal de garantir i enfortir el seu benestar, que seran majoritàriament acceptades i aplicades amb eficiència, eficàcia i equitat. Aquest és, fins ara, "l'estil danès" que no té per què canviar. Espero que així sigui i que Dinamarca continuï sent aquest petit, verd, ventós i exemplar país.