

## *Evolució del model suec de l'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**

Europa ha assolit des de mitjan segle passat unes quotes de llibertat, prosperitat, pau i seguretat com no les havia conegut en tota la seva història. Si no fos pel terrorisme i per alguns conflictes puntuals –Bòsnia, Txetxènia, Kosovo– es podria afirmar que hauríem arribat a un punt quasi ideal de l'evolució política. Però el futur està ple d'amenaques que preocupen els ciutadans i ciutadanes europeus que contempen, entre perplexos, astorats i irritats, fenòmens fins fa ben poc inexistents o irrelevants. La globalització, la immigració en massa i el xoc cultural que l'acompanya, el terrorisme indiscriminat i significativament brutal, la sensació de retrocés en els avenços socials i la clara aparició de nous poders econòmics i polítics mundials que ens afecten cada cop més en les nostres vides, estan colpejant amb força les nostres seguretats que consideràvem arrelades i irreversibles. En aquest context cal impulsar tota mena de debats, propostes i reflexions que ajudin les nostres societats, en qualsevol camp del pensament i de l'acció social, econòmica i política per fer front a totes aquestes amenaces sense perdre les nostres identitats, la democràcia, no solament com a sistema polític sinó també com a forma de vida, i el nostre ideal d'una societat més justa en què tots puguem participar plenament com a ciutadans i ciutadanes. Aquest treball vol ser una modesta però sentida aportació a aquesta gran tasca de reflexió i d'acció per tal de garantir la continuïtat i el desenvolupament del model europeu de benestar social.

He escollit el model suec i el model danès, que és objecte d'un altre treball, pel meu coneixement directe d'aquests països, vaig residir a Copenhaguen durant cinc anys, i per la tasca que desenvolupava aleshores, la de conseller de Treball i d'Afers Socials de les ambaixades corresponents. Vull agrair a la Fundació Centre d'Estudis Jordi Pujol la confiança que m'han fet i espero que no defraudi les seves expectatives.

## II.- Antecedents històrics

L'Estat del Benestar suec no va aparèixer d'avui per demà fruit d'una decisió política o d'una revolució social, sinó que més aviat és el resultat d'una evolució de l'estructura i dels interessos de les classes socials, de l'economia, de les idees socials i religioses i que avui encara continua sense grans sobresalts i amb vacil·lacions, però amb fermesa i amb profunditat. Per tant cal anar a la recerca, encara que sigui llunyana, d'aquells elements que ajuden a comprendre i a explicar per què la situació actual és així i no d'una altra manera.

**El rei Gustau I. (1523-1560).** Personalitats tan diferents com l'historiador Lars O. Lagerqvist (*"A History of Sweden"*) i el polític i escriptor Mauricio Rojas (*"Suecia después del modelo sueco"*) situen com a primer antecedent de l'Estat benefactor suec aquest regnat del primer representant de la dinastia Vasa. El rei Gustau Eriksson (aquest era el seu nom oficial, mai va fer servir el nom de Vasa) era tota una personalitat que va deixar una forta petjada en la història del seu país. Agosarat, actiu i molt treballador, el rei adoptà i impulsà importants decisions. Va crear el Parlament suec, el Riksdag format per quatre Estats, instaurà una administració molt centralitzada i el nucli d'una burocràcia estatal però, sobretot, va impulsar la Reforma protestant, confiscant el béns de l'Església i dels monestirs (Dieta de Vasteras -1527-), i creant l'Església Nacional Sueca.

Aquestes decisions, segons Rojas, van comportar “que a Suècia mai existís una societat civil realment independent” i que va ser l’inici “d’una tradició d’intervenció i paternalisme estatal que serà decisiu en la constitució de l’Estat benefactor del segle XX”. Però, al meu entendre, la Reforma va comportar un altre element, la difusió d’uns valors socials –com l’austeritat– que més endavant tindran una importància cabdal. Pel que fa a les finances públiques, el mateix rei va ser un bon administrador i un expert en economia monetària i va aconseguir acabar amb el deute reial. Encara que hauran de passar bastants anys fins que la regulació dels sous dels funcionaris posés fi a la corrupta conducta de les propines (1778), el cert és que la idea que l’administració dels diners públics exigeix la màxima cura començava a fer camí. Aquests valors socials, encara vigents, són una de les principals claus de l’existència del model suec del benestar.

**“L’Edat de la Llibertat” (1719-1792).** Hem d’esmentar aquest període de la història sueca perquè va representar un notable i precoç avenç pel que fa al repartiment del poder polític. És cert que la composició del Parlament que va aplicar la Constitució del 1719 era molt poc democràtica. Només al voltant del 5% de la població n’estava representada, però, per primera vegada, el poder reial passava del rei al Parlament i al gabinet de govern. Un altre gran avenç va ser l’Ordenança de la Llibertat de Premsa de l’any 1766 que suprimia la censura, exceptuant les qüestions teològiques. Aquest fet estava destinat a tenir gran importància en el futur. Però les guerres i la mala situació econòmica del país van portar de nou l’absolutisme. El nou rei Gustau III va prendre una decisió important: la llibertat de religió amb algunes restriccions. Aquest fet va tenir una conseqüència econòmica positiva: gent estrangera, especialment jueus, amb altes qualificacions professionals es van establir a determinades ciutats sueques. Dos canvis significatius demostren que, fins i tot sota un règim absolutista, la política a Suècia era diferent, i és el fet que el rei va prohibir la tortura i va reduir considerablement els supòsits en què es podia aplicar la pena de mort.

**Camí dels grans canvis (segle XIX).** Suècia es va transformar profundament en tots els sentits. Amb totes les reserves que comporta indicar dates dins d'un procés que no s'atura, goso indicar les següents fites:

**La nova Constitució (1809).** Es fixen, per primera vegada, quines són les Lleis Fonamentals del sistema polític suec: La Llei del Parlament, la Llei de Llibertat de Premsa i la Llei de Successió. Encara no es tracta d'una constitució democràtica, però els poders del rei estaven ja definitivament limitats, es configurava la divisió de poders i la seva adaptabilitat va quedar palesa ja que, amb els canvis necessaris, va estar vigent fins el 1975.

**1814.** S'acaba la darrera guerra en què participa Suècia. Durant els anys següents es van poder evitar conflictes amb Rússia i de mica en mica es va anar consolidant el principi de la neutralitat del país.

**1840.** En aquest any es va assolir el màxim percentatge de la població activa en el sector agrari, el 80%. (Suècia té uns dels registres demogràfics més antics d'Europa, degut a l'existència de les llistes "catequístiques" que es portaven a les parròquies des del segle XVII). El sector industrial estava dominat per la fabricació del ferro i de l'acer. Durant la primera meitat del segle XVII el país havia dominat el mercat europeu del ferro, però la manca de carbó el va fer menys competitiu que els països que feien servir el coc.

**1842.** Primera Llei que introdueix l'Ensenyament Obligatori. Aquesta norma dictada dins del regnat de Carles Joan XIV (l'antic mariscal napoleònic Jean Baptiste Bernadotte) dos anys abans de la seva mort, no va tenir conseqüències immediates a causa de la pobresa del país. Però cal destacar que va ser impulsada amb fermesa per membres dels diferents estaments del Parlament, cosa que indica l'alt nivell de consciència sobre la importància d'aquesta qüestió. El període obligatori

era només de quatre anys. Cap a la dècada del 1860 va ser quan es fa realment efectiva aquesta norma.

**1850.** L'historiador Lennart Jorberg <sup>1</sup> distingeix tres moments en el procés d'industrialització de Suècia. El primer el situa precisament en la dècada que comença aquest any. Les causes són diverses però aquest autor esmenta les següents:

- L'augment significatiu de l'exportació dels cereals, de la producció del ferro, dels teixits i de la fusta.
- Conjuntura internacional.

Aquest autor posa especial èmfasi en la importància de l'exportació de la civada, que durant quatre dècades va ser una important font d'acumulació de capital. Els factors d'aquest fet van ser l'augment de les terres cultivades, de la productivitat agrària i el canvi dels gustos dels consumidors que es van decantar cap al consum de la patata.

L'any 1860 el nombre de treballadors ocupats en els diferents sectors industrials oscil·lava entre 60.000 i 65.000. El seu repartiment pel que fa als sectors de major ocupació era el següent: 14.000 a les fonerries del ferro, 10.000 en el sector de la fusta, 11.000 en el tèxtil i 5.000 en les fàbriques de maquinària.

Al mateix temps d'aquests canvis econòmics, el liberalisme s'anava imposant en la vida social. Es van atorgar els mateixos drets a les dones que als homes en les herències, es va suprimir l'obligació dels artesans de formar part d'un gremi i el monopoli del comerç de determinades ciutats.

Comença la gran emigració. Encara que, com hem assenyalat en el paràgraf anterior, aquesta dècada representa el primer gran salt en el desenvolupament de Suècia, Lagerqvist ens recorda les fortes desigualtats socials de l'època que van empènyer molta gent a abandonar el

---

<sup>1</sup> JORBERG, L. "El naixement de les societats industrials" a CIPOLLA, C.M. (Dir.) "Història econòmica d'Europa". Vol 4.

país. Des del 1850 fins al 1914, al voltant d'un milió de suecs van emigrar, majoritàriament cap als Estats Units.

**1860.** Llibertat religiosa. Es van autoritzar les reunions religioses privades i va deixar de ser castigat l'abandonament de l'Església Nacional. Altres reformes indiquen els avenços de les noves idees. Es va suprimir la guarda legal de la dona no casada, es van prohibir els càstigs corporals dels treballadors i es van moderar les penes en el nou Codi Penal. El 1862 es va introduir l'autonomia local i es van establir els comtats com a administració regional.

**1866.** Reforma constitucional. Va representar una victòria per als sectors socials emergents, la classe mitjana i els propietaris agrícoles, tot i això encara estava lluny d'establir un sistema democràtic, ja que pocs ciutadans podien ser elegits o exercir el dret de vot.

52

**1870.** Aquesta segona etapa del desenvolupament de l'economia sueca es va caracteritzar per un gran augment de les inversions en tots els sectors industrials, en el sector de l'habitatge i en la construcció intensa dels ferrocarrils.

**1879.** Primera vaga. La crisi de les exportacions dels cereals va provocar una forta caiguda dels sous, al voltant d'un 20%. En aquestes circumstàncies els treballadors de les serradores de la ciutat de Sundsvall van anar a la vaga. S'estima que hi van participar uns 40.000 obrers que van ser obligats per les tropes a tornar al treball. Una onada de proteccionisme es va estendre pel país.

**1881.** Fundació dels primers sindicats. El resultat de la vaga de Sundsvall va impulsar la creació dels primers sindicats suecs, a Estocolm i al sud.

**1887.** El Parlament va establir tarifes per protegir el mercat suec.

**1889.** Fundació del Partit Socialdemòcrata. La situació social, la reforma militar i el clam pel dret de vot –“Un home, un rifle, un vot”– van agitar la vida política i social sueca. Les mesures proteccionistes ja havien dividit la classe política i ara tothom era conscient de la necessitat de dur a terme reformes profundes. El model alemany del canceller Bismark inspirava la dreta i els exemples europeus més radicals influenciaven l'esquerra. En aquest ambient Hjalmar Branting, de procedència burgesa, un home especialment dotat per a l'acció política, va dirigir la creació d'un partit socialista reformista i no revolucionari. Entre les principals propostes del programa del partit figuraven:

- Jornada màxima de vuit hores
- Fixació del salari mínim
- Assegurança de la vellesa
- Compensació per accidents laborals
- Arbitratge laboral
- Drets de manifestació i vaga
- Establiment de la República

**1890.** Comença una dècada decisiva pel que fa al desenvolupament industrial. La gran capacitat d'adaptació al mercat internacional i de diversificar els seus productes va comportar un fort creixement de l'economia sueca. Els productes més elaborats van anar guanyant importància sobre els que comportaven menys valor afegit. Els nous sectors emergents eren el de la pasta de paper, el de la maquinària, el cuir i el calçat, el químic, el del vidre i el de l'electricitat.

Al mateix temps les exportacions agrícoles tradicionals van ser substituïdes pels productes càrnics i làctics. La productivitat sueca va ser la més alta de tots els països escandinaus. El volum de les exportacions sueques va créixer un 150% entre el 1885 i el 1914.

Pel que fa a la població ocupada en els diferents sectors industrials es va passar de 126.000 persones el 1879 a 306.400 a finals del 1908. La renda per càpita, prenent com a base 100 inicial l'any 1870, va arribar a

231 l'any 1910. En altres paraules, entre mitjan segle XIX i el 1914 Suècia va passar de ser un dels països més pobres d'Europa a un dels més pròspers. Comparteix el punt de vista de Mauricio Rojas quan recorda que les millores socials i l'Estat Benefactor no haurien estat possibles sense un capitalisme avançat.

**1898.** Creació de la Confederació Sueca dels Sindicats (LO), que reunia aproximadament 60.000 afiliats.

**1902.** Creació de la Confederació Sueca d'Empresaris (SAF), que va facilitar l'inici dels grans acords laborals.

**Moviments populars.** Una anàlisi dels antecedents històrics més propers a l'inici de la cursa cap a l'Estat del Benestar suec que no fes referència als moviments populars que van ajudar a configurar una determinada societat i els seus valors, no seria complet. Durant el segle XIX els moviments de les esglésies lliures, les associacions contra l'alcohol i el moviment esportiu popular van crear noves formes de lligams socials així com l'acceptació del debat com a forma normal d'afrontar els conflictes mentre, al mateix temps, el moviment feminista impulsava la igualtat de drets i la participació de la dona en tots els camps de l'activitat humana.

**Democràcia parlamentària (1921).** Després de la gran reforma constitucional, amb l'establiment del dret de vot universal, finalment Suècia va assolir la plenitud del sistema democràtic.

### III.– El concepte de benestar

En aquest estudi hem fet servir de manera significativa els treballs duts a terme per la Comissió d'Experts creada pel govern suec el febrer del 1999 per tal d'analitzar la situació del seu Estat del Benes-

tar durant la dècada dels noranta, fer-ne un balanç i apuntar suggeriments o possibles mesures. Per aquest motiu és important que fem servir, encara que només fos per raons metodològiques, la mateixa definició que la Comissió explicita en el prefaci del seu informe. Així, “benestar” significa “els recursos individuals mitjançant els quals els membres de la societat poden controlar i dirigir conscientment la direcció de les seves vides” (pàg. 17). Aquesta definició lliga amb la concepció de la ciutadania com una condició atorgada als individus que són membres de ple dret d’una comunitat. Tots els qui posseeixen aquesta condició són iguals pel que fa als drets i obligacions de què està dotada la ciutadania (Marshall, 1950).

Per altra banda, el punt fonamental de l’Estat del Benestar són els drets socials que abasten des del dret a una quantitat mínima de benestar i de seguretat fins al dret de participar, al màxim, en el patrimoni social, i viure una vida de persona civilitzada d’acord amb els estàndards que prevalen en la societat (Marshall, 1950).

Un altre aspecte de l’Estat del Benestar és el seu grau d’universalitat. Segons Berg <sup>2</sup>, no hi han indicis que la universalitat del sistema suec hagi augmentat o disminuït en els darrers anys, però encara està lluny de ser un sistema veritablement universal. També apunta que els grans programes estan adreçats fonamentalment a la classe mitjana, excloent tant les persones de rendes baixes com les de rendes altes, i si bé en el primer grup encara hi ha programes selectius, la gent amb alt poder adquisitiu s’ha de refiar de les assegurances privades.

#### IV.– Primers passos

**1883.** El canceller alemany Otto von Bismarck va aconseguir que la Dieta Imperial aprovés la primera assegurança per malaltia dels treballadors. Aquesta mesura va ser seguida per altres països, entre ells per

---

<sup>2</sup> BERGH, A. “*L’Estat del Benestar Universal. Teoria i el cas de Suècia*”.

Suècia. Així, l'any 1891 es va establir la primera legislació d'assegurança social per tal de cobrir els supòsits de malaltia, però amb caràcter voluntari. El fet determinant d'aquesta mesura era el creixement de la població ocupada en els sectors industrials, si bé en aquella època no superava el 22% de la població total ocupada.

**1901.** S'aprova la primera Llei sobre assegurances per accidents professionals.

**1913.** Es crea el primer sistema nacional bàsic de pensions de vellesa i invalidesa.

**1915.** Es dicta la primera Llei que regulava, entre altres matèries, el contracte de treball.

56

**1917.** Com a resultat d'un acord entre els agents socials, es van introduir els plans de pensions professionals.

**1918.** Es promulga la Llei dels Pobres, que era una reforma profunda de les disposicions anteriors sobre aquesta matèria. Per alguns, aquest va ser el primer esglaió de l'Estat del Benestar suec.

**1920.** S'estableix la jornada màxima de les vuit hores.

**1928.** El govern minoritari de Carl Gustav Ekman aconsegueix que s'aprovin les normes sobre la negociació col·lectiva, la creació dels tribunals arbitral de treball i una reforma educativa.

**1936.** El primer ministre socialdemòcrata Per Albin Hansson inicia l'època ininterrompuda de 44 anys de governs socialdemòcrates. La idea central de l'anomenada "llar del poble" (El nom popular de l'Estat del Benestar suec) és que els ajuts socials són un dret universal i que no tenen res a veure amb la caritat. Històricament parlant, va ser decisiva la

gran crisi del 1929 perquè un programa que oferia seguretat, reducció de les diferències de classe, plena ocupació i desaparició de les privacions obtingué un clar suport popular. Però, al meu entendre, la clau del seu èxit és que el reformisme no revolucionari, que representava la socialdemocràcia sueca i que alhora no significava una amenaça clara ni per a una burgesia encara no gaire rica ni per als propietaris agraris, encaixava amb les aspiracions majoritàries i també amb els seus valors socials i ètics, que s'havien anat consolidant durant els segles XVIII i XIX.

**1938.** Els agents socials, és a dir, la LO (Confederació Sueca de Sindicats) i la SAF (Confederació Sueca dels Empresaris), van arribar a un acord fonamental sobre el funcionament del món del treball. És el famós Acord de Saltsjobaden. Aquest establia normes clares sobre l'exercici del dret de vaga, amb negociacions obligatòries abans d'iniciar-la, la prohibició d'utilitzar esquiroles i disposicions sobre acomiadaments. Representava també una centralització de les negociacions salarials ja que, un cop pactada en un conveni, l'escala salarial no es podia canviar durant la seva vigència, cosa que reforçava el paper dels òrgans centrals dels agents socials. Al mateix temps aquest sistema centralitzat va comportar una igualació de salaris. No cal esmentar el paper no solament social, sinó també econòmic i, sobretot, la imatge de seriositat i de tranquil·litat que va significar la pau social establerta en l'acord. Un exemple pràctic d'aquest esperit va ser l'acord de congelació de salaris signat el 1942, en plena guerra, amb relació a la congelació de preus decretada pel govern.

## **V.- La construcció del model**

Acabada la Segona Guerra Mundial, el temor d'una recessió preocupava els ciutadans suecs, però l'acord comercial amb la Unió Soviètica de l'any 1946 va restablir certa tranquil·litat. Mentrestant, la derruïda Europa es recuperava ràpidament gràcies, sobretot, al Pla Marshall

engegat i finançat pels Estats Units. Amb la recuperació econòmica europea, atès que Suècia no havia participat en el conflicte i, per tant, els seus mitjans de producció estaven intactes, va començar una època de gran prosperitat que és el factor decisiu que va permetre engegar un gran procés de reformes socials. Cal recordar, però, el gran desenvolupament de l'economia sueca durant la segona meitat del segle XIX, com he explicat abans, i per tant això representava un ferm punt de partida. De fet ara es tractava, un cop superat el parèntesi de la guerra, de recuperar i aplicar el programa socialdemòcrata, que s'havia començat a endegar després de l'assoliment del govern del SAP (Partit Socialista dels Treballadors-Partit Socialdemòcrata) el 1936 amb el suport dels diputats del Partit Agrari (avui Partit del Centre). Aquests diputats van acceptar les primeres reformes, en especial la creació de l'assegurança davant l'atur, el 1934, a canvi de generoses subvencions al sector agrari.

La construcció del model suec de benestar social és fruit, al meu parer, de quatre factors:

58

- 1) El substrat ètic i dels valors socials que s'havien anat consolidant durant els segles XVIII i XIX.
- 2) La revolució industrial i els seus efectes.
- 3) La decisió política sostinguda basada en la ideologia socialdemòcrata.
- 4) L'important creixement econòmic, amb algunes crisis, que va experimentar el país des del 1860 fins al 1973 –primera crisi del petroli–, basat en la productivitat, la innovació tecnològica, l'adaptació als mercats internacionals, la pau social i els nivells de formació de la seva força de treball.

Aquest model va ser edificat especialment durant les dècades dels anys 1950 i 1960, es va aprofundir durant les dues dècades posteriors i

va estar sotmès a una forta prova durant la dècada dels noranta, prova que va comportar canvis en el model, que encara continuen i la importància dels quals és motiu, encara avui, de discussió i d'anàlisi.

Repassem ara les fites significatives d'aquesta construcció, fins la dècada dels noranta, quan el sistema entra en crisi, que serà la matèria del capítol següent. Per fer-ho utilitzarem el mateix recull històric que publica la Seguretat Social sueca, a més dels reculls jurídics que permeten observar les dates d'aprovació de les Lleis més importants que afecten l'Estat del Benestar. Per cada punt important explicarem com està la situació actualment, obviant expressament la dècada dels noranta que, com ja s'ha dit, serà objecte del proper capítol.

**1947.** Reforma fiscal. S'incrementen de manera notable la pressió fiscal sobre els rendiments de les societats i sobre les rendes altes.

**1948.** Creació dels ajuts per fills. Aquesta assignació es paga per cada fill menor de 16 anys, sempre que visqui a Suècia. L'ajut és universal i no té relació amb les rendes de la família. Aquesta assignació és substituïda per l'anomenada "assignació prorrogada" si el fill o filla encara està estudiant dins dels anys d'escolarització obligatòria. Si la família té tres o més fills rep, a més, una assignació suplementària.

**1955.** S'estableix un sistema nacional d'assegurança de malaltia amb prestacions relacionades amb els ingressos i subsidis per atenció de la salut. Aquesta decisió estava vinculada a un acord previ dels agents socials.

**1959.** El Parlament aprova el sistema de pensions de vellesa, en funció dels ingressos, que es mantindrà fins a principis de la dècada dels noranta.

**1962.** Primera regulació completa de la Seguretat Social.

**1964.** Establiment dels ajuts per a les famílies monoparentals.

**1974.** Introducció de l'assegurança pels pares per la cura dels fills.

**1977.** Reforma del règim d'accidents laborals.

**1978.** Llei del Medi Ambient Laboral.

**1984.** L'administració fiscal es fa càrrec de la recaptació de les cotitzacions.

**1991.** Llei sobre la igualtat de sexes.

**1994.** Llei contra la discriminació racial ètnica.

**1999.** Nou sistema de pensions.

## **VI.– La gran crisi de la dècada dels noranta**

Si hi ha un període del desenvolupament de l'Estat de Benestar suec que ha estat profusament estudiat, aquest és la dècada dels noranta. I això és així per dues raons principals:

1) La crisi va ser molt profunda i va obligar a prendre mesures restrictives i, a conseqüència d'això, tot el sistema en va sortir afectat. En una paraula, a finals de la dècada era just preguntar-se si s'havia passat de l'Estat del Benestar a la Societat del Benestar i a la liquidació de l'Estat del Benestar maximalista, com així ho afirma Mauricio Rojas, o simplement s'havien fet uns ajustaments per mantenir, en essència, el mateix model. Segons aquest polític i escriptor, l'Estat maximalista es caracteritza pel monopoli estatal sobre les quatre funcions fonamentals de la producció dels serveis del benestar, és a dir, sobre la demanda, l'oferta, el finançament, la regulació i el control.

2) Per l'interès natural de saber si aquest sistema, considerat modèlic, es pot seguir posant com a exemple davant dels nous grans reptes, la globalització, els corrents neoliberals, l'aparició d'agents nous i poderosos en l'escena internacional, els corrents migratoris, una competitivitat cada vegada més oberta i els embats d'un individualisme creixent.

La gran crisi dels noranta no es va originar de cop. A principis de la dècada dels setanta ja s'havia registrat un increment important del deute públic que només entre el 1972 i el 1976 es va duplicar. Malgrat aquest avís, la despesa pública va continuar augmentant sense parar gaire esment en el deteriorament de la competitivitat internacional de l'economia sueca. Tampoc es va considerar negativa la destrucció de l'“esperit dels Acords de Saltsjobaden”, causada tant per l'aparició de vagues salvatges com pel nou costum de fer aprovar en el Parlament allò que els sindicats no acordaven a la taula de les negociacions. El 1976 els socialistes van perdre el govern i una coalició del Partit Moderat, del Partit del Centre i del Partit Liberal va fer-se càrrec de la direcció del país. Però els partits no socialistes van haver d'enfrontar-se a una severa crisi i al debat de l'energia nuclear, en què els partits de la coalició de govern tenien postures diferents.

Però els socialistes, sis anys després, van tornar al poder altra vegada amb Olaf Palme com a primer ministre. La situació econòmica va millorar, però no es va saber aprofitar la conjuntura favorable per fer els canvis estructurals necessaris. L'any 1986 el deute públic ja s'havia multiplicat per deu respecte al del 1976. L'expansió de la despesa de la Seguretat Social, la forta pressió fiscal que produïa una manca d'empenta, la pèrdua de la imatge internacional d'innovació i les elevades prestacions per atur, malaltia i, fins i tot, de jubilació jugaven com a factors que anaven minant les bases del sistema.

El 1990 la crisi va esclatar amb tota la seva força. Només en quatre anys, la taxa d'ocupació va passar del 80 al 69%. La manca de tributació i l'espectacular augment de la despesa per desocupació va provocar un gran dèficit fiscal. Al mateix temps, la corona sueca va ser víctima

d'un procés especulatiu internacional. Les conseqüències de tot plegat van ser profundes. L'Estat i les administracions sueques es van veure obligades a retallar despeses d'una forma enèrgica en tots els capítols del pressupost i la població sueca va descobrir que el seu sistema de benestar no era tan segur com s'havia pensat fins aquell moment.

La consciència de tot plegat i l'interès de conèixer l'abast real de la crisi sobre el seu Estat del Benestar i de prendre idees pel futur, va conduir el govern suec a encarregar el 1999 al ministre de Salut i d'Afers Socials, Lars Engqvist, un profund estudi sobre aquesta matèria. Aquest treball va ser realitzat per un grup de sis distingits acadèmics, ajudats per més de 50 experts externs i amb un important suport logístic. Aquest treball va ser lliurat al ministre l'any 2001. En el capítol següent analitzarem les seves conclusions.

## VII.- Les conseqüències de la crisi

Val a dir, a grans trets, que el desenvolupament de l'Estat del Benestar suec durant la dècada dels noranta va anar vinculat fonamentalment, encara que no exclusivament, al nivell de la feina i a l'evolució de les finances públiques. L'informe a què ens hem referit abans analitza tots i cadascun dels diferents aspectes que intervenen en el benestar, dividits en tres grans apartats: els recursos per a les persones, els serveis del benestar i els diferents tipus de pensions, subsidis i ajuts.

**A) Recursos individuals:** Vista la dècada dels noranta en conjunt, encara que els aspectes negatius van ser superiors al positius, cal que els assenyalem tots per tenir una visió de conjunt exacta.

### 1. Aspectes positius:

a) Increment dels salaris reals. Malgrat el gran increment de la desocupació, els salaris mitjans es van incrementar un 22%. També es

va reduir la diferència salarial entre homes i dones. En canvi, van empitjorar relativament els sous mitjans dels treballadors del sector públic.

b) Increment de tots els nivells d'educació. Durant la dècada el segment de la població adulta entre 20 i 60 anys amb només l'ensenyament obligatori va baixar del 22 al 15%. Pel que fa a l'ensenyament superior també es va incrementar de manera significativa i el percentatge de dones va superar el dels homes. Pel que fa a l'educació d'adults, va fer un salt endavant a partir del 1997 com a resultat del programa "Iniciativa per a l'educació d'adults" aprovat pel govern.

c) Caiguda de la mortalitat infantil i de la gent gran. Pel que fa als infants es va passar d'un percentatge del 5,3 per mil al 2,7 en el cas de les nenes i del 6,6 per mil al 4,1 en el dels nens. I pel que fa als adults, es va passar de 934 defuncions per cada 100.000 persones a 833 en el sector femení i de 1.483 defuncions a 1.291 en el segment masculí.

d) Reducció de la demanda de treball físic de caràcter repetitiu i que s'ha de realitzar en postures forçades. El percentatge de persones ocupades en aquesta mena de feina, entre 16 i 64 anys, va passar del 37 al 34%.

## **2. Aspectes negatius:**

a) Caiguda de l'ocupació. Malgrat la recuperació que es va produir cap al final de la dècada, la població ocupada, entre 16 i 64 anys va passar del 81 al 73% i la gent a l'atur del 4 al 8%. La caiguda de l'ocupació va ser més gran entre els homes que entre les dones i no va afectar especialment la gent més gran de 60 anys. També es va registrar un canvi estructural, els treballadors no manuals van superar els

treballadors manuals. Un altre fenomen a assenyalar és l'increment de la contractació temporal.

b) Les condicions de treball van empitjorar. Durant la dècada es va registrar un augment dels treballs que comportaven molt estrès, les llargues malalties, l'ansietat, la por i el malestar.

c) Augment de les desigualtats econòmiques. Durant la dècada les rendes més baixes es van mantenir però les rendes més altes van créixer i, per tant, la reducció de les diferències de classe, que havia estat una constant de les dècades anteriors, es va aturar. L'estudi constata que les diferències de riquesa es concentren sobretot en la propietat de capital financer, més que en la propietat d'immobles.

d) Augment de les persones amb desavantatges de diferents tipus.

e) Determinats grups van resultar especialment afectats per la crisi: els immigrants i les mares solteres. Als joves els va anar millor pel que fa a la salut i a l'educació i pitjor en la feina i els ingressos econòmics. I als nens els va afectar la baixa dels ingressos dels pares.

f) Les diferències de gènere es van mantenir, si bé no van augmentar.

**B) Serveis del benestar.** En aquest aspecte és on es veu amb més claredat que les seves diferents fluctuacions depenen en gran part de les fluctuacions de l'ocupació i de les finances públiques. Seguint la metodologia de l'informe, analitzarem els següents apartats:

### **1. Cura dels infants.**

Durant la dècada es van produir els següents fets significatius:

a) A partir del 1995 els ajuntaments van ser obligats a facilitar serveis d'atenció de dia a tots els infants d'entre un i 12 anys.

b) L'any 1998 l'atenció dels infants va passar a ser matèria del sistema educatiu. Per aquest motiu els centres de cura d'infants van passar a ser centres de preescolar i les seves activitats compten a efectes de currículum. La intenció de tot plegat és reforçar l'educació dels infants amb independència que els seus pares treballin o no.

c) Augment del nombre d'infants dins dels diferents sistemes de suport. També va augmentar el percentatge dins de cada grup d'edat. Tot plegat indica que va augmentar el grau d'universalitat en aquest aspecte de l'Estat del Benestar.

d) Increment dels centres privats, però finançats amb recursos públics, que van passar de representar un 5% el 1990 al 15% el 1999. Els autors de l'informe creuen que això pot representar un pas enrere a l'hora d'aconseguir l'objectiu que l'escola sigui el lloc adient per a la trobada amb persones de diferent cultura, nivell social o ètnia. Al mateix temps també va augmentar el percentatge de despeses a càrrec dels pares, que va passar del 10 al 18%. Els costos van començar a variar segons el municipi, ja que alguns van establir quotes segons la renda dels pares i la duració de l'ajut, però aquesta tendència va ser aturada a l'establir-se per llei certs límits a l'import d'aquestes quotes.

e) Insuficiència de recursos financers. Tant per l'etapa preescolar com per la cura després de l'escola, el cost per infant es va mantenir gairebé igual. Això va implicar una baixa en la qualitat dels serveis i un agreujament de la situació dels treballadors del sector.

## **2. Escoles. Respecte a l'ensenyament obligatori, cal destacar:**

a) L'increment d'alumnes atesos per les escoles privades (normalment gestionades per entitats sense cap afany de lucre, encara que

s'observa un increment, cap al final de la dècada estudiada, de la participació d'empreses amb intenció de lucre) va passar del 0,9 al 3,4% .

b) La proporció de mestres per cada 100 alumnes ha baixat del 9,4 el 1991 al 7,6% el 1999 (gairebé un 20%). La proporció de mestres sense titulació universitària ha pujat del 8 al 13%. El 70% del municipis suecs tenen problemes per trobar mestres per aquest ensenyament.

c) El cost per alumne ha baixat un 5%. Pel que fa a les escoles d'ensenyament secundari, també s'ha produït un increment del alumnes atesos per organitzacions privades, des de l'1,5 fins al 3,4% . En canvi, la relació entre número d'alumnes i professors al final de la dècada era pràcticament la mateixa, però el percentatge de professors sense titulació universitària havia passat del 7 al 18%.

### **3. Mesures contra l'atur.**

La situació de la feina va fer inevitable un fort desplegament de mesures per combatre l'atur. Les mesures inicials van ser oferir cinc alternatives: la formació ocupacional, la formació per als disminuïts, feines temporals, suport per trobar feina i programes especials per als joves. Al final de la dècada dels noranta només quedaven dos d'aquestes alternatives: la formació ocupacional i la formació per als disminuïts. Naturalment, el nombre de participants va estar vinculat a l'evolució de l'atur. A mesura que la situació de la feina anava millorant es van anar reduint tant els seus beneficiaris com el seu cost global (el cost individual es va anar reduint durant tot el període). El 1993 es va introduir un nou programa anomenat "Desenvolupament de les Capacitats pel Treball". El 1994 "Engega la teva pròpia feina" i el 1995 tres més: els centres amb ordinadors, la introducció al lloc de treball i els programes municipals per a joves. El 1997 el programa OTA, ocupació temporal en llocs de treball públics, i el 1998 cinc

programes més: suport individual per a la feina, suport a la feina en els serveis públics, projectes de treball amb els beneficis de l'assegurança d'atur, desenvolupament dels fons garantits. Finalment, el 1999 es va crear el programa de formació al lloc de treball. Per altra banda, es va intensificar el procés de descentralització i en algunes d'aquestes mesures el paper dels ajuntaments va passar a ser decisiu.

#### **4. Cura de la salut.**

Els trets més importants van ser:

- a) Fort procés de descentralització cap als Consells Comtals (una mena de diputacions provincials), que es fan càrrec dels serveis d'urgència, i cap als ajuntaments, que s'encarreguen de la cura de la salut a un termini més llarg.
- b) Fort augment de la despesa pública, especialment els darrers anys de la dècada per l'increment del cost dels productes farmacèutics.
- c) Augment de les despeses pagades pels pacients en concepte de visites al metge i al dentista, i també pels medicaments.
- d) Canvis en l'estructura professional. En conjunt, però, es van perdre al voltant de 60.000 llocs de treball.
- e) Introducció de sistemes de gestió empresarial en la gestió pública.
- f) Es van doblar els casos d'errors i d'accidents en l'assistència sanitària.
- g) Les llistes d'espera són una de les causes previsibles del fet que les pòssides privades s'hagin multiplicat per cinc.

h) Millora dels mètodes de tractament que han ocasionat la reducció del nombre de morts per determinades causes i la reducció dels patiments en determinades malalties.

### **5. Cura de les persones amb disminucions.**

Principals canvis:

a) Reforma de les lleis referents a les persones amb disminució i amb problemes psiquiàtrics que va entrar en vigor l'any 1994 i que va representar el reconeixement de determinats drets de les persones afectades i una descentralització de la gestió dels serveis.

b) Fort increment dels recursos públics per atendre aquestes necessitats.

c) El pas d'una assistència en llocs especialitzats cap a l'atenció individualitzada i l'acomodament en habitatges adequats.

d) Malgrat que no s'ha arribat a ajudar totes les persones que, inicialment, s'havien estimat a l'aprovar la reforma i que s'han observat certa manca de cura en alguns serveis municipals, es pot afirmar que, en aquesta àrea, es va avançar durant aquesta dècada.

### **6. Cura de la gent gran.**

Aquesta àrea va ser una de les que van experimentar més canvis. Els més destacats:

a) Les decisions d'assistència es van separar, en més de la meitat dels comtats, dels qui les executaven. Així s'explica que el nombre d'actors, que no tenen res a veure amb els ajuntaments, pagats amb diners públics, que s'han contractat per prestar aquests serveis, s'hagi multiplicat per quatre. I d'aquests actors la majoria són empreses amb ànim de lucre.

b) Durant la primera meitat de la dècada dels noranta els recursos van patir una reducció, però després van créixer sobretot per cobrir l'augment del nombre de la gent gran.

c) Malgrat l'augment de recursos, aquests no han estat suficients per aturar la davallada del nombre de persones ocupades en el sector, la reducció del nombre de llits i la reducció de la durada dels tractaments.

d) Les normes cada cop més estrictes per donar ajuts, els augments de les quotes a càrrec dels beneficiaris i les dificultats que tenen els ajuntaments per facilitar l'ajuda domiciliària han provocat que la gent amb més recursos recorri al mercat per resoldre aquest problema, i que la gent amb menys recursos demani el suport de la família.

e) Els principals problemes al final d'aquesta dècada que s'observaven eren: falta de coordinació entre els diversos serveis que afecten la gent gran, augment del nombre de gent gran amb més necessitats d'assistència i el reclutament del personal necessari, a causa de la competència.

## **7. Serveis socials individuals.**

Inclouen:

a) Els serveis de suport i d'acollida d'infants i joves. Aquests van rebre un important suport legal durant la dècada dels noranta: ratificació de la Convenció Internacional dels Drets dels Infants el 1989, la Llei de la Cura de la Gent Jove del 1990, la creació del "Defensor dels Infants" el 1993 i la revisió de la Llei sobre els Serveis Socials del 1998. Tot i això, encara que resulta difícil trobar totes les dades, sembla que els recursos públics destinats a aquest apartat s'han incrementat.

b) La cura dels drogoaddictes i alcohòlics. Aquest sector, que és responsabilitat compartida entre els comtats i els ajuntaments, no va ser durant aquesta dècada una clara prioritat, especialment a causa de les restriccions financeres. S'ha observat la tendència a tractar els pacients més fora dels centres que no pas interns. Pel que fa als recursos, sembla que van disminuir però no hi ha dades fiables al respecte.

**C) Pensions, ajuts, assegurances.** En aquest apartat examinarem aquelles prestacions de l'Estat del Benestar que pretenen garantir o compensar un determinat nivell de renda en els supòsits de pèrdua d'ingressos. Per tal de conèixer l'abast real d'aquestes garanties cal analitzar: quin percentatge de la població està coberta, cosa que té a veure amb els requisits per accedir-hi, quin percentatge cobreix la prestació respecte de la renda que compensa i la durada de la prestació. Per un altre costat, examinant la despesa pública sueca durant la dècada dels noranta dedicada a aquest aspecte de l'Estat del Benestar, es poden veure dos fets inequívocs. El seu increment i l'augment de la despesa privada a través d'assegurances. Seguint, altre cop, la metodologia de l'informe del govern suec, dividirem l'anàlisi en els següents apartats:

### **1. Prestacions en metàl·lic per a les famílies amb infants.**

Hi ha sis prestacions dins d'aquest capítol:

a) Assegurança per als pares. Aquest ajut destinat als pares amb fills perquè es puguin quedar a casa per tenir-ne cura es va reduir percentualment. Així, va passar de compensar el 90% de la renda al 80%.

b) Ajuts per fills. Seguint les fluctuacions de la dècada aquest ajut primerament es va reduir però, finalment, quan va millorar la situació de les finances públiques es va tornar a augmentar.

c) Ajuda de manteniment. Aquest ajut substitueix les pensions que els pares que no viuen amb els seus fills han de pagar a la persona que té cura del seu fill en els supòsits d'insuficiència o de manca de pagament. El 1995 es van canviar les seves normes reguladores i el seu import de 1.173 corones sueques es va mantenir fins al final de la dècada, cosa que va significar que els pares van haver d'augmentar les seves aportacions.

d) Subvenció per als fills. Aquest ajut (que s'ha explicat anteriorment) també va oscil·lar durant la dècada segons les fluctuacions i l'import del principi de la dècada dels noranta, 750 corones, després es va reduir a 640 corones i, finalment, es va tornar a fixar en 750 corones.

e) Ajut per a l'habitatge. També aquest ajut va seguir les fluctuacions de la dècada. El seu cost es va disparar durant la primera part dels noranta i, per tant, es van prendre mesures per restringir-ne el seu accés i reduir el seu cost.

f) Pensions per a infants en el supòsit de la mort d'un o dels dos pares. Es va mantenir gairebé igual durant la dècada, ja que el nombre dels seus beneficiaris no va canviar gaire.

## **2. Prestacions de la Seguretat Social.**

N'hi ha cinc:

a) Assegurança per malaltia. Els principals trets de l'evolució d'aquesta compensació van ser els següents: 1. Reducció de la compensació de la renda del 90% al 80%. 2. Enduriment de les condicions per tenir-hi dret. 3. Els convenis col·lectius han suposat, amb les seves assegurances, unes rendes complementàries amb l'excepció dels treballadors temporals i dels obrers del sector privat. 4. Augment important de les assegurances privades per cobrir aquesta eventualitat.

tat. Al final de la dècada ja es registrava un important augment dels casos de malaltia llarga, que en l'actualitat continua sent un problema important.

b) Assegurança per accidents de treball. La seva evolució durant la dècada dels noranta va ser molt peculiar. Per començar, el juliol del 1993 es va revisar per llei la definició del concepte d'accident de treball amb una tendència més aviat restrictiva. Al mateix temps, la prestació per accident de treball que venia de molts anys enrere va ser absorbida per la prestació per malaltia. Per tot això ara es fa difícil analitzar les estadístiques i seguir-ne l'evolució. El que sí que es pot dir és que el nivell de compensació era del 100%, si bé amb un sostre fixat pel govern.

c) Pensions per a les persones amb disminució. També en aquesta àrea es van produir restriccions, tant econòmiques com en les normes d'accés. El nombre total de beneficiaris va pujar de 361.000 a 422.000, però l'evolució dels nous beneficiaris va seguir les fluctuacions de la crisi. Al principi de la dècada el seu creixement va ser significatiu, però després es va anar reduint. També cal tenir en compte les prestacions derivades de les assegurances vinculades als convenis col·lectius i a les assegurances privades.

d) Pensions per vidus i vídues. A l'actualitat no tenen gaire rellevància degut el nou sistema de pensions per jubilació.

e) Pensions per jubilació. Durant la dècada el sistema de jubilació suec es va veure especialment sotmès a una sèrie de pressions. En primer lloc, el nombre de pensionistes va créixer per l'envelliment de la població i, en segon lloc, el sistema era massa generós pel que feia als seus ingressos i el desenvolupament financer no es veia clar. Ja ben aviat es va veure la necessitat de modificar profundament el sistema i el 1994 el Parlament ja va decidir començar a estudiar

aquesta qüestió. El 1999 va entrar en vigor el nou sistema que comporta que el pensionista rebi un 60% del que guanyava abans de la jubilació. Naturalment, això és independent dels ingressos que rebi per les seves assegurances privades.

### **3. Prestacions. Prestacions per l'atur.**

A causa de la gran crisi aquest apartat va tenir una gran importància social. La prestació va ser revisada en diferents moments. L'any 1993 representava el 80% dels ingressos previs a l'atur, el 1996 va baixar al 75% i el 1997 es va tornar a situar en el 80%. Va augmentar el percentatge de beneficiaris respecte dels que es trobaven a l'atur, del 63 al 75%, als quals cal sumar un 8 i un 7% més dels que cobraven el subsidi d'atur.

### **4. Prestacions. Assistència social.**

Degut a l'elevat índex d'atur, aquest ajut financer per a les persones sense cap mena de recursos va créixer un 40% entre el 1990 i el 1997 i el seu cost va créixer un 100%. En aquest tipus d'ajut hi participen diferents actors. El govern amb la Llei de Serveis Socials, que fixa el marc general, i amb altres normes que configuren uns requeriments mínims per accedir a la prestació. Cal tenir en compte aquests indicadors per mesurar les necessitats mínimes. Però els ajuntaments tenen la capacitat d'atendre determinades despeses i, per tant, de regular-ne els requisits. Tot això també ha provocat la intervenció dels Tribunals per determinar els mínims de referència aplicables. En general, cal dir que també, en aquesta àrea, la tendència va ser la restricció.

## **VIII.- Conclusions**

Suècia ha demostrat, sobretot després de la gran crisi de la dècada dels noranta, una gran fortalesa com a país. Cal preguntar-se què hagués passat en molts altres indrets de la mateixa Europa si les seves societats haguessin estat sotmeses a un daltabaix tan fort. També ha

quedat demostrada la solidesa del seu sistema democràtic pel fet d'afrontar reformes, com la del sistema de pensions, amb tanta serenor i determinació. També ha demostrat una gran capacitat d'adaptació, que ja havia demostrat durant la seva revolució industrial, i la seva voluntat de mantenir la pròpia personalitat (No a l'euro, neutralitat).

Així doncs, què és el que no va bé? Suècia pateix el mateix problema que afecta totes les societats europees, encara que crec que en menor grau, de pèrdua de valors. Un sistema tan solidari i igualitari com el suec requereix grans dosis d'austeritat, ètica del treball i honestedat pública i privada. L'individualisme descarnat també ha arribat al verd territori nòrdic, soscavant la profunda herència d'un poble que va resistir, encara no fa ni dos segles, les dures condicions de la pobresa, amb un profund sentit de la solidaritat comunitària.

També hi han altres factors. L'etern dilema sobre fins a quin punt és possible una societat justa amb determinats nivells de desigualtat, ara es planteja en una societat igualitària on determinats mecanismes d'igualació comporten, davant la davallada dels valors, la manca d'incentius per al treball i la innovació i per l'augment de l'eficiència.

Fins a quin punt la descentralització dels serveis del benestar i la seva gestió privada podran evitar la definitiva pèrdua de la seva eficàcia? Serà suficient la participació creixent d'agents privats, tant en la gestió com en el finançament de les prestacions del sistema de la Seguretat Social, per garantir-ne el seu futur? Fins a quin punt aquests processos poden afectar el principi d'universalitat propi d'un sistema de benestar avançat?

Serà capaç la socialdemocràcia sueca de separar-se de dogmatismes i optar clarament per una societat del benestar, en lloc de confiar exclusivament en l'Estat? O, alternativament, els partits de l'oposició seran capaços d'oferir una alternativa conjunta que impliqui un canvi que garanteixi el model social suec?

El model de Benestar suec és difícil d'aplicar fora de l'entorn social, cultural, econòmic i fins i tot religiós dels països nòrdics. Però, al meu entendre, amb retocs, això sí, importants, el sistema pot continuar sent

útil per a la societat sueca. Ara bé, a casa nostra, excepte pel que fa a determinades solucions o a determinades actituds, no crec que sigui aplicable. El nostre entorn cultural, històric, polític i de valors socials està lluny de l'entorn nòrdic.