

MANUAL DE LA DEMOCRACIA SOCIAL 1

Tobias Gombert et al.

Fundamentos de la Democracia Social

Manual de la democracia social 1 : fundamentos de la democracia social /
Tobias Gombert ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Nueva Sociedad, 2010.
168 p. ; 17x22 cm.

ISBN 978-987-95677-3-9

1. Democracia. 2. Ideologías Políticas. I. Gombert, Tobias
CDD 323

Primera edición: 2010



Una publicación de la
Fundación Friedrich Ebert
Academia para
la Democracia Social

Edición: Julia Bläsius, Jochen Dahm, Tobias Gombert, Christian Krell, Martin Timpe
Responsable: Dr. Christian Krell / Dirección del proyecto: Julia Bläsius (Jochen Dahm)
Traducción: Mariano Grynszpan

Producción editorial: Equipo Nueva Sociedad
Diseño: DIE.PROJEKTOREN, Berlín
Foto de portada: Frédéric Cilon, PhotoAlto

El contenido de esta publicación queda bajo la responsabilidad de los autores
de las distintas secciones.
Las opiniones aquí expresadas pueden no coincidir en su totalidad con la opinión
de la Fundación Friedrich Ebert.

© 2010 Fundación Foro Nueva Sociedad
Defensa 1111, 1° A, C1065AAU
Buenos Aires, Argentina

Se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2010 en Talleres Trama,
Garro 3160/70, Buenos Aires, Argentina.
Tirada: 1000 ejemplares.

ISBN 978-987-95677-3-9

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.
Libro de edición argentina.

CONTENIDO

<i>Prólogo</i>	4
<i>Prólogo a la edición internacional</i>	6
<i>1. ¿Qué es la Democracia Social?</i>	8
<i>2. Valores fundamentales</i>	11
2.1. <i>Libertad</i>	13
2.2. <i>Igualdad / Justicia</i>	21
2.3. <i>Solidaridad</i>	39
2.4. <i>¿Qué dicen los demás?</i>	42
2.5. <i>Valores fundamentales en la práctica</i>	45
<i>3. Comparación de modelos sociales</i>	61
3.1. <i>Capitalismo de mercado y democracia</i>	64
3.2. <i>Posiciones liberales</i>	69
3.3. <i>Posiciones conservadoras</i>	72
3.4. <i>Democracia Social y socialismo democrático</i>	74
<i>4. La Teoría de la Democracia Social de Thomas Meyer</i>	88
4.1. <i>El punto de partida</i>	91
4.2. <i>Libertarismo versus Democracia Social</i>	95

4.3. <i>Digresión: la tríada de valores fundamentales, derechos fundamentales e instrumentos</i>	99
4.4. <i>Derechos de libertad positiva y negativa</i>	104
4.5. <i>Obligación de actuar del Estado</i>	107
5. Modelos de países	109
5.1. <i>Estados Unidos</i>	110
5.2. <i>Gran Bretaña</i>	117
5.3. <i>Alemania</i>	126
5.4. <i>Japón</i>	133
5.5. <i>Suecia</i>	140
6. Un final sin cierre	149
<i>Bibliografía</i>	152
<i>Recomendaciones bibliográficas</i>	154
<i>Veinte conceptos claves</i>	159
<i>Comentarios sobre la serie</i>	160
<i>Acerca de los autores</i>	162

5.3. Alemania

Christoph Egle

¿Una historia exitosa de la Democracia Social?

Si se tiene en cuenta la situación política y económica en la que se encontraba Alemania al término de la Segunda Guerra Mundial, la República Federal de Alemania²⁰ puede ser considerada como una «historia exitosa» de la Democracia Social. Tras el régimen nazi existían dudas respecto a si Alemania podría (volver a) ser un país pacífico y democrático, si la democracia podría consolidarse y reflejarse en una sociedad civil vital. En la actualidad, en gran medida, esas dudas se han disipado. Hubo que esperar hasta finales de la década de 1960 para que se revelara plenamente el proceso de democratización del Estado y de la sociedad. La vergüenza del nazismo y el fracaso de la República de Weimar marcan hasta hoy la cultura política alemana, caracterizada por un abandono de la retórica nacionalista y un profundo escepticismo ante cualquier tipo de extremismo. Lo que prevalece como principal virtud es la búsqueda de consenso y de una posición de equilibrio.

«Modelo Alemania»

Además de la (re)democratización alcanzada después de 1945, el «milagro económico» convirtió durante largo tiempo a la República Federal de Alemania en un modelo para otros países occidentales industrializados, debido a una combinación casi única de capacidad económica, estabilidad política y equilibrio social. La socialdemocracia alemana se identificó con este orden socioeconómico y vio concretadas allí sus ideas en materia de valores políticos. En las elecciones para el Bundestag de 1976 el SPD promovió el «modelo Alemania». Tras la reunificación, sin embargo, la caída del crecimiento económico y de la creación de puestos de trabajo evidenció que Alemania ya no cumplía ese papel ejemplar. Cabe destacar que algunos factores se invocaron hasta los años 1980 para caracterizar el «modelo alemán» y su éxito, y que luego, en la década posterior, esos mismos factores fueron identificados como la causa del «declive» del país. Las críticas fueron dirigidas principalmente al sistema de gobierno, que no se adaptó con rapidez al cambio en las condiciones económicas (globalización), y a determinadas estructuras del Estado social, que demostraron ser un obstáculo para algunos sectores laborales (sobre todo para las mujeres y los empleados poco calificados). Sin embargo, ha logrado mantenerse históricamente la Ley Fundamental, prevista al comienzo para un periodo de transición.

²⁰ Por razones de espacio, lamentablemente no se puede tratar aquí el desarrollo de la República Democrática Alemana (RDA).

El sistema de los derechos fundamentales en la Constitución

Los derechos fundamentales en el campo de la política, la libertad y los derechos humanos están establecidos en los primeros 20 artículos de la Ley Fundamental, casi como un derecho preestatal y como una enseñanza del fracaso de la República de Weimar. Su contenido esencial no puede ser modificado por el Parlamento. Allí están incluidos los derechos defensivos de tipo liberal para evitar que el Estado intervenga en la esfera privada («libertad negativa») y los derechos democráticos de participación («libertad positiva»). Las reivindicaciones sociales como trabajo, vivienda, educación, ingreso mínimo, etc., no aparecen mencionadas en la Ley Fundamental, pero sí en la Constitución de algunos estados federados. La Ley Fundamental no prescribe la aplicación de un sistema económico concreto, aunque impone algunas restricciones para evitar un capitalismo de mercado desregulado o una economía planificada de tipo socialista. Por ejemplo, el artículo 14 garantiza la propiedad y el derecho a la herencia, pero señala que el uso de la propiedad «debe servir al mismo tiempo al bien común». Este postulado encontró un reflejo político real en el concepto de la «economía social de mercado».

El sistema político

La forma del sistema de gobierno también está destinada a impedir una nueva caída de la democracia. A tal efecto se instrumentó una clara división y limitación de poderes, por la cual el campo de acción del Poder Ejecutivo está más restringido que en casi cualquier otra democracia del mundo. Cabe mencionar el federalismo y la participación de los estados federados en la función legislativa (a través del Bundesrat alemán), la fuerte presencia del Tribunal Constitucional Federal, la independencia del Banco Federal (luego Banco Central Europeo), la delegación de funciones reguladoras del Estado a organismos sociales y, por último, la participación de actores sociales en la administración de los sistemas de seguridad social. A raíz de la «sujeción» del poder estatal, el politólogo estadounidense Peter Katzenstein definió una vez a este país como un Estado «semisoberano». En ese sentido, hay que tener en cuenta que hasta 1990 la República Federal de Alemania tampoco tenía plena soberanía en asuntos de política exterior.

El imperativo institucional hacia el equilibrio de los distintos intereses no ha dañado a Alemania; por el contrario, el sistema de gobierno muestra un alto grado de eficiencia y representatividad. El parlamentarismo ha demostrado ser suficientemente abierto como para favorecer los desarrollos sociales (por ejemplo,

Derechos de libertad negativa y positiva en la Ley Fundamental

Clara división y limitación de poderes

Papel central de los partidos políticos

la aparición de nuevos partidos) y, al mismo tiempo, dio estabilidad al proceso de formación de gobiernos. Para que la función legislativa cuente con asesoramiento técnico externo, los representantes de los grupos de intereses en cuestión son consultados de manera regular. Sin embargo, son los partidos políticos los que desempeñan el papel central en la formación de la voluntad y la ocupación de cargos públicos, cumpliendo así una importante función de intermediarios entre la sociedad y el Estado. Dado que los partidos pueden participar no solo en el Gobierno Federal sino también en los 16 estados federados, casi nunca son oficialismo u oposición exclusivamente. Por lo tanto, la República Federal de Alemania siempre se encuentra bajo una «gran coalición» formal o informal, constituida principalmente por los dos grandes partidos nacionales, el SPD y la CDU/CSU. Esta inducción a la cooperación llevó a adoptar, sobre todo en el campo socioeconómico, una «política del camino intermedio» (Manfred G. Schmidt), que se ha integrado ininterrumpidamente en la cultura política del país.

Ventajas y debilidades de la orientación alemana hacia la estabilidad

Sin embargo, dada la combinación de una competencia entre partidos y un sistema de gobierno federal, las cuestiones de táctica partidaria también pueden llevar a bloquear decisiones importantes o a alcanzar acuerdos por debajo de un nivel óptimo. Existen numerosos ejemplos de esto en la etapa posterior a 1990, después de la unidad alemana, cuando aumentó la cantidad de representantes federales y no fue posible aplicar con suficiente rapidez las medidas necesarias para adaptarse a la creciente globalización. A pesar de ser durante largo tiempo un factor exitoso, la tendencia a la estabilidad y a la permanencia del sistema político se tornó problemática. Desde hace algunos años, en el marco de la reforma del federalismo, nuevamente se intenta modificar el sistema para facilitar una adecuada toma de decisiones.

La economía política

Alemania es un típico ejemplo de economía de mercado coordinada. Las empresas no se financian a través del mercado de capitales (como en una economía de mercado liberal), sino mediante créditos a largo plazo otorgados por su banco. La interrelación resultante entre la industria y el sector bancario es una característica central del «capitalismo renano». A partir de la idea de un «capital paciente», este modelo permite tomar decisiones empresariales estratégicas, con mayor visión de futuro que cuando prevalece la orientación al *shareholder value*, es decir, cuando se busca el rápido beneficio para el accionista. Otro rasgo que caracteriza a «Alemania SA» es la participación de los trabajadores en la

El «modelo de capitalismo renano»

dirección de las empresas. Si se compara en términos internacionales, esta participación es mucho más amplia y se manifiesta en la cogestión (por un lado, en lo que respecta a los puestos de trabajo, los procesos operativos y las cuestiones relacionadas con el personal; por el otro, mediante la presencia de representantes de los trabajadores en el consejo de vigilancia de las sociedades anónimas y otras grandes compañías). Consecuentemente, las relaciones sociales están marcadas por la cooperación entre los interlocutores. El nivel salarial está sujeto a la libre negociación entre los empleadores y los empleados (autonomía colectiva), que en gran parte se desarrolla a través de las principales organizaciones en el plano nacional. En comparación con lo que ocurre en otros países, los trabajadores recurren a medidas de lucha de forma relativamente esporádica y por periodos breves.

Desde hace algunos años, este modelo de economía de mercado coordinada se ve expuesto a ciertos fenómenos de disolución. En parte, esto puede atribuirse a la globalización y la mayor tendencia de las empresas alemanas a participar en el mercado financiero internacional. Además, existe una erosión de las relaciones paritarias y sociales, ya que tanto los sindicatos como las entidades empresariales han perdido poder organizativo y capacidad de coordinación.

El Estado social

La República Federal de Alemania es el modelo del Estado social «conservador-corporativo», también denominado «demócrata-cristiano» o «tipo Bismarck». Esta terminología deja en claro que el Estado social alemán no fue creado inicialmente por los socialdemócratas, sino que su origen histórico se remonta, sobre todo, a los conservadores y los demócrata-cristianos. Después de la Segunda Guerra Mundial, dos partidos (CDU/CSU y SPD) impulsaron su desarrollo.

A pesar de su gran alcance financiero, el Estado social alemán se caracteriza por un nivel de redistribución que solo es moderado y mantiene las diferencias sociales existentes. A modo de ejemplo, pueden mencionarse los diferentes sistemas de asistencia y seguro social para los distintos grupos profesionales. La contribución social generalizada solo se aplica a los empleados; en cambio, los trabajadores autónomos y los funcionarios públicos pueden contratar un seguro privado contra los riesgos y están sujetos a un sistema de asistencia especial (por ejemplo, el régimen de pensiones de los funcionarios públicos).

*Cogestión y
autonomía colectiva*

*Estado social
conservador-
corporativo*

En el centro del Estado social se encuentran los sistemas corporativos autónomos de seguridad social, que se financian mediante un régimen de reparto a través de contribuciones obligatorias realizadas por empleadores y empleados. Además, en caso de necesidad o de manera corriente (como en el seguro de pensiones), se otorgan subvenciones del presupuesto federal. Dado que los costos del Estado social recaen en buena medida en los salarios y encarecen el factor trabajo, este tipo de financiación ha demostrado ser un obstáculo para la creación de puestos laborales, sobre todo en los sectores de servicios que requieren considerables recursos humanos. Las prestaciones de seguros se rigen básicamente por el principio de equivalencia: cuanto más tiempo un empleado ha realizado contribuciones y cuanto mayor ha sido su ingreso, mayor será la prestación. Este eje laboral del Estado social resulta problemático para las personas que han tenido poca estabilidad en su trabajo, ya que solo están en condiciones de acceder a una protección limitada.

Pensión

Pensión: el nivel de pensión estándar pagado por el *seguro obligatorio de pensiones* asciende (sin provisión adicional de la empresa) a aproximadamente 70% del salario neto promedio. Tras las recientes reformas, este valor disminuirá en el largo plazo a alrededor de 50%. Para compensar la reducción se promoverá una pensión suplementaria por capitalización, mediante asignaciones públicas e incentivos fiscales. Si los derechos de pensión adquiridos están por debajo del nivel de la ayuda social, se incorporará un seguro básico de vejez.

Seguro de desempleo

Seguro de desempleo: el primer subsidio de desempleo pagado por el seguro asciende, según la situación familiar, a 60%-67% del último salario percibido. De acuerdo con el periodo de contribución y la edad del beneficiario, la prestación se extiende entre seis y 24 meses. Una vez transcurrida esa etapa, se puede solicitar el segundo subsidio de desempleo, que se financia con impuestos y equivale al importe de la ayuda social. La obtención del segundo subsidio de desempleo o la ayuda social (en las personas no aptas para trabajar) presupone una comprobación de la necesidad, mientras que las personas aptas para la vida laboral, además, deben tener y demostrar la disposición a trabajar. El derecho a estas prestaciones garantiza un mínimo vital en materia social y cultural para todas las personas.

Sistema de salud

Sistema de salud: las prestaciones del *seguro de enfermedad obligatorio* (Gesetzliche Krankenversicherung, GKV) son buenas en términos internacionales, aunque el sistema es relativamente caro. Los niños y los cónyuges no activos quedan incluidos en el seguro, sin realizar pago alguno, junto con sus padres o con la respectiva pareja que desempeña el trabajo. Los beneficiarios de prestaciones

Alemania

Tasa de empleo 2008	70,7% (65,4%)	Proporción de trabajadores (mujeres trabajadoras) de 15-64 años de edad en relación con la población total (fuente: Eurostat)
Ingreso de las mujeres con respecto al ingreso de los hombres	59%	Porcentaje del ingreso que perciben las mujeres con respecto a los hombres (fuente: Índice de Desarrollo Humano 2009, p. 186)
Tasa de desempleo 2008	7,3%	Porcentaje de desempleados en la población activa (fuente: Eurostat)
Tasa de desempleo de larga duración 2008	3,8%	Porcentaje de desempleados de larga duración (12 meses y más) en la población activa (fuente: Eurostat)
Desigualdad del ingreso/Coeficiente de Gini 2009	28,3%	Coefficiente de distribución desigual del ingreso; cuanto mayor es el valor, mayor es la desigualdad (fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2009, p. 195)
Índice de pobreza 2009	10,1%	El índice de pobreza está compuesto por diferentes indicadores (esperanza de vida, tasa de alfabetización, acceso a la asistencia sanitaria...), 0 = mín. pobreza / 100 = máx. pobreza (fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2009, p. 180)
Educación: impacto del entorno socioeconómico en el desempeño del estudiante 2006	19%	Porcentaje en el que las diferencias de desempeño entre los alumnos son atribuibles al entorno socioeconómico (fuente: OCDE 2007)
Grado de organización sindical 2007	19,9%	Porcentaje de población activa organizada en sindicatos (fuente: OCDE)

**Lecturas
adicionales:**

Christoph Egle (2006),
«Deutschland: der
blockierte
Musterknabe» en
Thomas Meyer (ed.),
Praxis der
Sozialen Demokratie,
Wiesbaden,
pp. 273–326.

Peter J. Katzenstein
(1987): Policy and
Politics in West
Germany. The Growth
of a Semisovereign
State [Políticas
y política en
Alemania occidental.
El crecimiento de un
Estado semisoberano],
Filadelfia.

Manfred G. Schmidt
(2007), Das politische
System Deutschlands
[El sistema político de
Alemania], Munich.

sociales acceden automáticamente al GKV. Los trabajadores autónomos, los funcionarios públicos y los empleados con altos ingresos no están obligados a asegurarse y pueden contratar un sistema privado (por lo general, con mejores condiciones).

El sistema educativo

El sistema educativo es competencia casi exclusiva de los estados federados y presenta claras diferencias regionales en cuanto a la estructura y la calidad. Algunos estados federados muestran un nivel similar al de los países de vanguardia, mientras que en otros el nivel de los alumnos está por debajo de la media de la OCDE. Si se realiza una comparación internacional, queda claro que en casi ningún otro país el origen social del alumno es tan determinante para el éxito educativo; esto significa que en Alemania no se cumple el mandato de la igualdad de oportunidades. No obstante, a pesar del déficit crónico que existe para posibilitar el acceso al aprendizaje, el sistema dual de formación profesional continúa siendo un modelo a escala mundial, ya que permite obtener una capacitación directamente relacionada con el ámbito de la empresa y la vincula a una enseñanza general obligatoria.

Conclusión

El «modelo Alemania» sirvió durante largo tiempo como ejemplo y fue hasta la década de 1970 una Democracia Social con alto nivel de inclusión. Con la globalización y las consecuencias de la reunificación, ese lugar de privilegio se perdió. Desde entonces Alemania puede definirse como una Democracia Social con inclusión media. Este cambio puede explicarse a partir del tipo de financiación del Estado social, que demostró ser desventajoso en el marco de la competencia internacional. Además, la orientación a la estabilidad del sistema político impidió adoptar a tiempo las reformas necesarias. Desde mediados de la década de 1990 comenzó a observarse una nueva tendencia con Kohl y luego, después de algunas vacilaciones, también con Schröder. Durante esa etapa los gobiernos intentaron fortalecer la competitividad de la economía alemana transformando y reconstruyendo el Estado social, e introdujeron modificaciones en el sistema de seguridad social para adaptarlo al envejecimiento de la sociedad y al cambio de la estructura familiar. En parte, estas reformas se aplicaron a pesar de una importante resistencia de la población. Sin embargo, aparentemente, fueron y son necesarias para volver a aumentar el nivel de empleo. Queda por ver si en el futuro Alemania podrá reemprender el camino hacia una Democracia Social con alto nivel de inclusión.