

# 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

<b><i>Prólogo</i></b>	<b>4</b>
<b><i>Prólogo a la edición internacional</i></b>	<b>6</b>
<b><i>1. ¿Qué es la Democracia Social?</i></b>	<b>8</b>
<b><i>2. Valores fundamentales</i></b>	<b>11</b>
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
<b><i>3. Comparación de modelos sociales</i></b>	<b>61</b>
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
<b><i>4. La Teoría de la Democracia Social de Thomas Meyer</i></b>	<b>88</b>
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
<b>5. Modelos de países</b>	<b>109</b>
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
<b>6. Un final sin cierre</b>	<b>149</b>
<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

## 5.5. Suecia

*Erik Gurgsdies*

*Mantenimiento  
del Estado  
de Bienestar  
tradicional*

Suecia ha logrado mantener hasta hoy, en tiempos de la globalización, un Estado de Bienestar tradicional con amplias prestaciones de seguro (y financieras) otorgadas por el Estado y un sector de servicios públicos de gran desarrollo. El sistema educativo es gratuito desde la enseñanza preescolar hasta el nivel universitario; el sistema de salud pública también es gratuito (salvo una pequeña tasa de acceso) para todos los suecos; en caso de desempleo, la prestación asciende a 80% del último salario percibido y prevé un tope máximo; un sistema público de pensiones contributivas (incluida una pensión garantizada con financiación fiscal para las personas sin ingresos suficientes) evita la pobreza en la vejez.

Si se considera que el sector público ocupa a un tercio de los trabajadores, lo que eleva el gasto público a uno de los niveles más altos del mundo, y que a comienzos de la década de 1990 el país cayó en su crisis económica más grave desde la Gran Depresión, entonces surge inmediatamente la pregunta: ¿cómo pudo Suecia, a diferencia de casi todos los demás países, defender el Estado de Bienestar en tiempos de la globalización?

*La homogeneidad  
sociocultural marca  
la cultura política*

Es interesante observar la presencia de una cultura política y una mentalidad que, ya desde tiempos remotos, están marcadas por las ideas de igualdad social. Su concepción proviene de antiguas formas de vida germánicas, cuyas características no pudieron ser eliminadas por el débil régimen feudal. El fenómeno también puede explicarse a partir de una homogeneidad sociocultural que hasta hace poco siguió siendo notable. En este contexto, los municipios relativamente autónomos juegan un papel esencial. En un país donde la extensa geografía siempre supone un cierto aislamiento, la autonomía local está profundamente arraigada en la conciencia popular. Más allá de ello, el marco legal de un Estado central y las subvenciones financiadas por ese Estado aseguran la uniformidad y continuidad en las relaciones de la vida local.

### **El sistema político**

El consenso, la negociación y la integración juegan un papel importante en el sistema político sueco. Para el proceso legislativo, resulta determinante la alta participación institucionalizada de la sociedad civil.

El proceso comienza con una decisión gubernamental, que establece un comité destinado a investigar el caso en cuestión. La iniciativa suele partir del gobierno, aunque también puede originarse en el Parlamento, las autoridades públicas o diferentes grupos sociales (!). El comité, compuesto por políticos, expertos y representantes de los grupos sociales afectados (según la ley), emite un dictamen que sirve como base para el debate. Este proceso de consulta (denominado «remiss») sustenta la concepción de una sociedad orientada al acuerdo y al consenso.

En el espectro partidario de Suecia, la socialdemocracia ocupa una posición dominante desde comienzos de los años 30. En aquel entonces, durante la época de la Gran Depresión, se opuso a la tendencia económica generalizada e impulsó un programa público de empleo, financiado con créditos, para mejorar la infraestructura y las condiciones de vivienda de las familias numerosas. El primer ministro Tage Erlander, quien desempeñó por muchos años el cargo, definió esta dirección política con las siguientes palabras: «En Europa Central se construyeron barricadas en la calle. En Suecia se buscó avanzar sin obstáculos». El éxito del programa de empleo no solo trajo consigo las victorias electorales del Partido Socialdemócrata de los Trabajadores de Suecia (SAP), sino que además elevó el número de miembros de la socialdemocracia y del movimiento sindical LO (Organización Nacional), estrechamente vinculados desde el punto de vista ideológico. La posición dominante de la socialdemocracia también se vio favorecida por la fragmentación de la oposición burguesa. El denominado «bloque socialista» (socialdemócratas, verdes y la izquierda, los ex-eurocomunistas) se opone al denominado «bloque moderado» (conservadores, liberales, democristianos y la corriente agraria del centro), y juntos forman el gobierno. Aun después del triunfo electoral del bloque moderado en 2006, una amplia mayoría de los partidos apoya el Estado de Bienestar.

### **La Constitución y el sistema de los derechos fundamentales**

La Constitución de Suecia contiene derechos de libertad negativa y también amplios derechos de libertad positiva. Aunque los derechos fundamentales en materia social, económica y cultural (libertad positiva) no son jurídicamente vinculantes como los derechos fundamentales políticos, su declaración establece los objetivos sociopolíticos. Por ejemplo, la Constitución señala: «El bienestar personal, económico y cultural de los individuos deberá constituir el objetivo primordial de las actividades públicas. Corresponderá especialmente

*Posición  
dominante de la  
socialdemocracia*

*Derechos de libertad  
negativa y positiva  
en la Constitución*

a la autoridad pública asegurar el derecho al trabajo, a la vivienda y a la instrucción y actuar en favor de la previsión y de la seguridad social y de un marco favorable de vida». Independientemente de que tengan o no un carácter vinculante, el solo hecho de que estos objetivos sociopolíticos sean destacados en la Constitución les otorga una alta consideración en la conciencia pública. Esto se refleja en la construcción del Estado de Bienestar y en la economía política (economía de mercado) de Suecia.

### **La economía política**

La política económica sueca se basa en el modelo Rehn-Meidner. En el marco de la investigación promovida por el movimiento sindical, los economistas Gösta Rehn y Rudolf Meidner desarrollaron en 1951 un modelo integral, dirigido a compatibilizar el pleno empleo con una «política salarial solidaria» y sin procesos inflacionarios.

El modelo parte de la base de que no es posible alcanzar un pleno empleo duradero mediante una demanda agregada constantemente alta, tanto si se logra por un desarrollo favorable de la economía mundial como por planes nacionales de promoción. Dado que cada actividad económica crece a un ritmo diferente, una demanda agregada constantemente alta genera un rápido estrangulamiento en algunos sectores. Para poder seguir creciendo, esos sectores buscan atraer fuerza de trabajo de otras áreas.

Si existe pleno empleo, el proceso mencionado requiere una mejor propuesta salarial y provoca un aumento de precios en los sectores en cuestión. Esto conduce a un aumento salarial en las otras áreas (para compensar la pérdida del poder adquisitivo), lo que a su vez genera aumentos generalizados de precios y desarrollos inflacionarios en la economía.

### **Política salarial solidaria**

A esto se agrega el hecho de que, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el movimiento sindical sueco sigue una «política salarial solidaria» con dos objetivos esenciales. Por un lado, intenta imponer el principio «a igual trabajo, igual salario», orientándose al desarrollo de la productividad media. Por el otro, impulsa una reducción general de la brecha salarial entre los diferentes trabajos. Para alcanzar estos objetivos, es fundamental llevar a cabo negociaciones salariales centralizadas antes de continuar con las etapas sucesivas. El modelo

Rehn-Meidner recomienda aplicar una estricta política fiscal para controlar la demanda agregada a través del superávit presupuestario y evitar así que los resultados de la «política salarial solidaria» sean absorbidos por la inflación.

Esta concepción económica plantea a las empresas de baja productividad una doble dificultad: debido a la deficiente estructura de costos y precios, tienen una demanda moderada y problemas de salida al mercado; y, además, la «política salarial solidaria» complica la ya problemática situación en materia de costos y competencia, al establecer que en todos los sectores y en todas las empresas las reivindicaciones salariales deben adecuarse al ritmo de desarrollo que presenta la productividad media del trabajo. De modo simétrico, las empresas de alta productividad cuentan con una doble ventaja: gracias a su buena estructura de costos y precios, disponen de una demanda suficiente; y, además, los convenios colectivos basados en la productividad media no agotan su margen de distribución. Por lo tanto, estas últimas empresas obtienen una inyección de capital adicional para crear nuevos puestos de trabajo de alta productividad.

Con la combinación de una política fiscal restrictiva y la «política salarial solidaria», los que pierden son las empresas de baja productividad y sus empleados. El desempleo resultante no es considerado de manera defensiva como un problema público, sino de manera ofensiva como una tarea de adaptación que debe llevarse a cabo a través de una política activa en el mercado de trabajo. Un sistema integral de formación y movilidad laboral tiene la función de capacitar a las personas desempleadas, a fin de prepararlas para puestos productivos y bien remunerados. Desde esta perspectiva, la política fiscal restrictiva, la «política salarial solidaria» y la política activa en el mercado de trabajo tienden a renovar permanentemente las estructuras de la economía sueca para que esta se adapte a las exigencias del mercado internacional.

Esto también explica la rápida salida sueca de la crisis de los 90 a través de las exportaciones. En el país había un sistema eficaz para sostener la política activa en el mercado de trabajo y tradicionalmente las negociaciones salariales tendían más a crear empleos de alta productividad que a defender los puestos existentes de baja productividad, lo que permitió que las innovaciones se tradujeran de manera inmediata en empleos concretos. Ayudada por una coyuntura internacional favorable, en solo cinco años Suecia aumentó sus exportaciones de 33% a 45%, es decir, en más de un tercio.

*El desempleo  
como tarea  
de adaptación  
pública*

*El desarrollo de las estructuras sociales exige una reorientación de la política social*

## **El Estado social**

El proceso de crecimiento de la posguerra significó para Suecia una rápida reestructuración, mediante la cual una sociedad pobre de obreros y campesinos se convirtió en una sociedad de empleados con bienestar privado. Dada la evolución de las estructuras sociales, la política de seguro básico (por ejemplo, la misma pensión nacional para el rey y el mendigo) debió ser complementada estratégicamente con prestaciones destinadas a garantizar un determinado nivel de vida (por ejemplo, una pensión adicional basada en el nivel de ingresos), lo que derivaría en una eventual movilización de electores para asegurar el mantenimiento del poder político. El Estado de Bienestar sueco protege a sus ciudadanos no solo con prestaciones económicas abonadas por la administración pública en caso de riesgos elementales; a eso se agrega un eficiente sector de servicios públicos, que proporciona atención a la infancia y a las personas de edad avanzada, prestaciones sanitarias/educativas y capacitación para el mercado laboral de manera gratuita o casi gratuita. «Cada cual paga sus impuestos según sus ingresos; el bienestar que ofrece la sociedad se basa más en las condiciones de vida de la persona que en las contribuciones pagadas por esa persona. Las prestaciones no son el resultado de decisiones adoptadas en el mercado, sino que se determinan en el proceso político» (Meidner/Hedborg 1984, p.56).

*Expansión del sector de servicios públicos*

Para lograr la rápida expansión del sector de servicios públicos en el marco de un pleno empleo constante, era imprescindible incorporar a las mujeres suecas a la vida laboral. Entre 1960 y 1990, el grado de empleo de la población activa femenina aumentó desde la media europea de 50% a un récord mundial de 83%.

Los pilares del Estado de Bienestar están organizados del siguiente modo.

*Pensión*

**Pensión:** el antiguo régimen de pensión (pensión nacional para todos más pensión para los trabajadores basada en el ingreso) fue reformado en la década de 1990 por razones demográficas. Ahora se aplica un sistema que permite la jubilación flexible desde los 61 hasta los 67 años de edad. La pensión garantizada con financiación fiscal se otorga a las personas con inexistentes o insuficientes ingresos de trabajo, sin considerar el capital privado. Los empleados pagan una contribución fija de 16% para su pensión basada en ingresos (régimen de reparto) y destinan de manera individual otro 2,5% a fondos de inversión, de los cuales luego se paga una pensión por prima de capitalización privada.

**Seguro de desempleo:** el seguro de desempleo se basa en el voluntariado. Se administran las cajas de los sindicatos, lo que explica en buena medida el alto grado general de organización sindical. Históricamente las contribuciones han sido bajas, y gran parte de las prestaciones pagadas han sido financiadas a través de los impuestos. Los claros perjuicios causados por las medidas de la coalición burguesa gobernante desde 2006 llevaron a muchas personas a abandonar las cajas y los sindicatos. El grado de organización sindical sufrió la mayor caída en los últimos 100 años. Actualmente, el subsidio de desempleo para los miembros de las cajas equivale a 80% del ingreso con un límite máximo. El 80% se paga a partir del octavo día de desempleo durante 200 días, luego se abona un 70% por tiempo ilimitado. Quienes no son miembros, perciben una prestación básica mínima otorgada por el Estado.

*Seguro de  
desempleo*

**Ayuda social:** en Suecia, la ayuda social es competencia del Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, aunque está organizada localmente por los diversos municipios y se financia en gran medida mediante los respectivos impuestos. El importe de la ayuda social es determinado por las autoridades nacionales del área de bienestar sobre la base de un nivel de vida considerado como representativo.

*Ayuda social*

**Sistema de salud:** todos los habitantes de Suecia tienen derecho a solicitar el reembolso de sus gastos de asistencia médica. Las prestaciones son organizadas por los parlamentos provinciales y se financian principalmente con impuestos directos sobre la renta. A veces se cobra adicionalmente una tasa a los pacientes, que puede variar de provincia en provincia. Además, las personas con una remuneración anual superior a un determinado importe pueden solicitar un resarcimiento por la pérdida de ingresos. Este seguro de enfermedad se financia mediante primas de seguros y contribuciones patronales obligatorias, que deben pagarse junto con los impuestos.

*Sistema de  
salud*

En la actualidad, Suecia presenta el mayor nivel de gasto público dentro de los países de la OCDE, pero eso no significa que el Estado de Bienestar sea especialmente oneroso. Para obtener seguros privados frente a los riesgos elementales (desempleo, enfermedad, vejez), los estadounidenses no gastan una cantidad menor de la que deben desembolsar los suecos a través de impuestos y gastos sociales. La diferencia fundamental es que en Suecia toda la población está asegurada, mientras que en Estados Unidos las personas insolventes quedan excluidas de los sistemas de seguro privado.

*Principio de  
universalidad*

A medida que el proceso de globalización elimina las fronteras económicas, la competencia de la importación ejerce presión sobre los grupos de empleados nacionales que presentan una baja productividad. Para aumentar el margen de maniobra y disminuir los costos internos de una apertura económica, existe la posibilidad de implementar amplias garantías de ingresos y propuestas de capacitación; en este caso, se reduciría el temor de los trabajadores a perder su empleo o su nivel de vida. Por lo tanto, en el contexto de relaciones globalizadas, una política de bienestar orientada a la capacitación y al mantenimiento del nivel de vida constituye un instrumento eficaz, superador de una política social que solo intenta proteger a los perdedores económicos.

### **El sistema educativo**

En las modernas sociedades industriales y de servicios, la verdadera «materia prima» es el conocimiento y la capacidad innovadora. Por lo tanto, el sistema educativo tiene una importancia estratégica para seguir contribuyendo al desarrollo social dentro de una economía mundial globalizada. En la actualidad, Suecia cuenta con un sistema muy desarrollado (aunque todavía no es gratuito) de jardines de infantes. Desde la enseñanza preescolar hasta el nivel universitario, es posible concurrir a los establecimientos educativos de manera gratuita.

La escuela integrada obligatoria sigue el principio de que «todos son aceptados». Al concluir los estudios, casi todos optan por continuar con el bachillerato. A finales de la década de 1970 se instauró el acceso universal a la enseñanza superior: pueden estudiar todos los que están en condiciones y desean incorporarse a un determinado curso, siempre que haya plazas disponibles; en caso contrario, se establece una lista de espera según distintos criterios. Además, existe un avanzado sistema de educación para adultos.

### **El definitivo significado estratégico de la clase media**

El Estado de Bienestar escandinavo se mantendrá mientras la clase media esté satisfecha con lo que recibe. Es ella la que paga la «parte del león» del gasto público y, por lo tanto, espera obtener una alta calidad en las prestaciones. Si las prestaciones de seguro otorgadas por el Estado no cumplen las expectativas de la clase media, esta recurrirá a las ofertas del mercado y contratará servicios privados.

#### **Lecturas adicionales:**

Erik Gurgsdies  
(2006), «Schweden:  
Zivilgesellschaft im  
universalistischen  
Sozialstaat» [Suecia:  
la sociedad civil  
en un Estado social  
universalista] en  
Thomas Meyer (ed.),  
Praxis der Sozialen  
Demokratie,  
Wiesbaden,  
pp. 47-129.

## Suecia

<b>Tasa de empleo 2008</b>	74,3% (71,8%)	Proporción de trabajadores (mujeres trabajadoras) de 15-64 años de edad en relación con la población total (fuente: Eurostat)
<b>Ingreso de las mujeres con respecto al ingreso de los hombres</b>	67%	Porcentaje del ingreso que perciben las mujeres con respecto a los hombres (fuente: Índice de Desarrollo Humano 2009, p. 186)
<b>Tasa de desempleo 2008</b>	6,2%	Porcentaje de desempleados en la población activa (fuente: Eurostat)
<b>Tasa de desempleo de larga duración 2008</b>	0,8%	Porcentaje de desempleados de larga duración (12 meses y más) en la población activa (fuente: Eurostat)
<b>Desigualdad del ingreso/Coeficiente de Gini 2009</b>	25%	Coefficiente de distribución desigual del ingreso; cuanto mayor es el valor, mayor es la desigualdad (fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2009, p. 195)
<b>Índice de pobreza 2009</b>	6,0%	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)
<b>Educación: impacto del entorno socioeconómico en el desempeño del estudiante 2006</b>	10,6%	Porcentaje en el que las diferencias de desempeño entre los alumnos son atribuibles al entorno socioeconómico (fuente: OCDE 2007)
<b>Grado de organización sindical 2007</b>	70,8%	Porcentaje de población activa organizada en sindicatos (fuente: OCDE)

Dado que nadie quiere «pagar de más», cabe esperar que en el mediano plazo los votantes se pronuncien claramente contra los altos impuestos del Estado de Bienestar. Sin embargo, la respuesta escandinava a esta cuestión no consiste en proteger solo a los pobres y a los perdedores con un mínimo vital (v. el ejemplo correspondiente al segundo subsidio de desempleo en Alemania), sino en proporcionar prestaciones de alta calidad a toda la población.

Suecia consagra constitucionalmente los derechos de libertad positiva y negativa, lo que garantiza la vigencia formal y una amplia aplicación real de los derechos fundamentales. En consecuencia, este país escandinavo puede clasificarse como una Democracia Social con alto nivel de inclusión.