

Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

La socialdemocracia en Europa [Social democracy in Europe]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Merkel, Wolfgang;Petring, Alexander
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-06-20 17:25:14
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218023

La socialdemocracia en Europa

Un análisis de su capacidad de reforma

Durante los 90, los gobiernos socialdemócratas europeos tuvieron que enfrentar el desafío de la globalización y la europeización. El artículo analiza la *performance* de seis de ellos en términos de equilibrio fiscal, empleo y bienestar social. La conclusión es que aquellos gobiernos que adaptaron sus instrumentos y estrategias, sin dejar de lado el objetivo socialdemócrata fundamental de construir una sociedad más justa, lograron los mejores resultados. Es el caso de Suecia y Dinamarca. En cambio, aquellos que se negaron a flexibilizar sus políticas, como los de Francia y Alemania, muestran *performances* más decepcionantes.

**WOLFGANG MERKEL /
ALEXANDER PETRING**

■ Introducción

La globalización, la europeización y la creciente heterogeneidad que caracterizan a los países de Europa constituyen un desafío para el futuro de la socialdemocracia. Durante la década de 1980, los sociólogos vaticinaron el declive de esta tradición y el irreversible dilema electoral al que se veía expuesta¹.

Wolfgang Merkel: profesor de Ciencia Política de la Universidad Humboldt y director del Departamento de Estudios de la Democracia del Centro de Investigaciones Sociales del Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Autor de libros sobre democracia y democratización, justicia social y socialdemocracia traducidos a diferentes idiomas.

Alexander Petring: investigador en el Departamento de Estudios de la Democracia del Centro de Investigaciones Sociales del Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Autor de artículos sobre la socialdemocracia, las reformas políticas y la Unión Europea.

Palabras claves: socialdemocracia, Estado de Bienestar, empleo, equilibrio fiscal, Europa.

Nota: traducción de Verónica Mastronardi.

1. Ver Ralf Dahrendorf: *Die Chance der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart, 1983 y Adam Przeworski: *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

Otros, en cambio, destacaron la capacidad de los partidos socialdemócratas para adaptarse a las nuevas circunstancias² y revisar sus estrategias, instrumentos, programas y políticas³. El triunfo de varios partidos socialistas y socialdemócratas durante los 90 pareció confirmar la capacidad para renovarse. El ascenso al poder de muchos partidos socialdemócratas constituye una sólida base empírica para comprobar si el éxito electoral de la socialdemocracia deriva únicamente del agotamiento del ciclo neoliberal o si los partidos socialdemócratas pueden alcanzar sus clásicos objetivos –pleno empleo, justicia social– adaptando sus estrategias e instrumentos. En otras palabras, ¿qué respuestas específicas han encontrado los partidos socialdemócratas a los nuevos desafíos? ¿Cuáles son las consecuencias de revisar o no sus programas, instrumentos y políticas?

Este artículo se propone responder estas preguntas⁴. Se compararán las políticas y los resultados obtenidos por seis gobiernos socialdemócratas –Gran Bretaña, Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia y Dinamarca– en el área fiscal, social y de empleo. El argumento se desarrollará en cuatro etapas. En primer término, se investigará el desempeño concreto de estos seis gobiernos. En segundo lugar, se elaborará una tipología de los partidos socialdemócratas a partir del análisis de sus políticas. En tercer término, se indagará la elección de prioridades específicas –*trade-off*– entre las diferentes políticas implementadas por cada tipo de gobierno socialdemócrata. Por último, se explicarán las posibilidades que tienen los partidos socialdemócratas de cambiar sus políticas tradicionales en el marco de las limitaciones estructurales, la competencia partidaria y las acciones políticas.

■ El desempeño de la socialdemocracia en el poder

En esta sección se evaluará el desempeño de los gobiernos mencionados en tres áreas que siempre han resultado fundamentales para la socialdemocracia: políticas fiscales, políticas de empleo y políticas sociales. Para cada una de estas áreas, hemos desarrollado un indicador que contiene dos componentes ponderados⁵:

2. Por ejemplo, Herbert Kitschelt: *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge-Nueva York, 1994.

3. W. Merkel: *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa occidental*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993; Fritz W. Scharpí: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Campus, Fráncfort-Nueva York, 1987.

4. Todos los resultados empíricos de este artículo se basan en Wolfgang Merkel, Alexander Petring, Christian Henkes y Christoph Egle: *Social Democracy in Power. The Capacity to Reform*, Routledge, Londres-Nueva York, 2008.

5. W. Merkel, A. Petring, C. Henkes y C. Egle: ob. cit.



en políticas fiscales, se considera la deuda pública nacional y el déficit presupuestario estructural; en políticas de empleo, los índices de empleo y desempleo; en políticas sociales, el gasto social per cápita y la variación en la cantidad de personas en riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales.

Con los tres indicadores se ha elaborado un índice para evaluar el desempeño político general. Este desempeño se analizará en dos dimensiones: por un lado, la situación relativa del país (al finalizar el periodo de gobierno o en 2002⁶) con respecto a los demás países; por otro lado, el cambio experimentado por cada país (entre el principio y el fin del periodo de gobierno o 2002). El objetivo no es presentar simples resultados sino evaluar comparativamente el desempeño relativo de estos seis gobiernos.

Las políticas fiscales. El desempeño de Dinamarca y Suecia es superior tanto en su situación comparativa como en el cambio en el tiempo. Ambos países consolidaron con éxito sus presupuestos reduciendo el gasto y manteniendo una fuerte presión impositiva, lo que se refleja claramente en los impuestos sobre los ingresos personales y el impuesto al valor agregado (IVA). Los impuestos corporativos y sobre el capital son una excepción: se redujeron para evitar la salida de flujos de capital que había ocasionado serios problemas a la economía sueca durante los primeros años de la década de 1990.

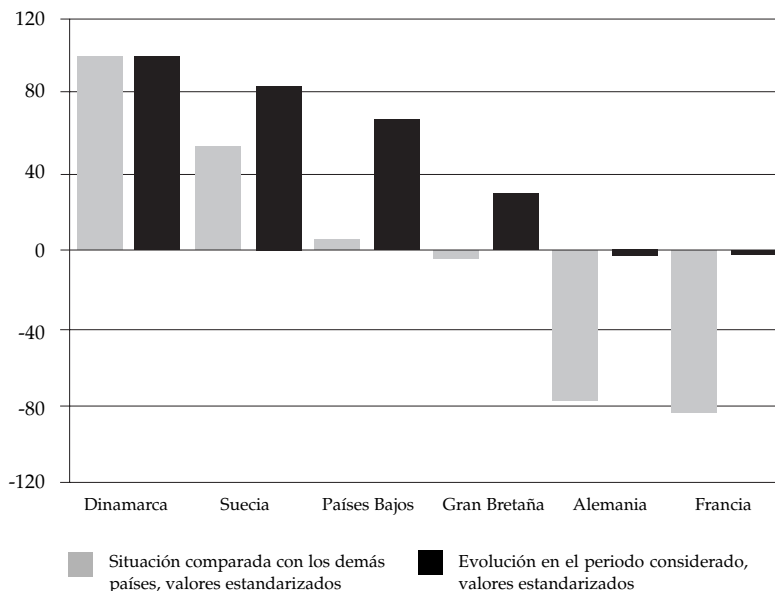
Gran Bretaña y los Países Bajos se ubican en un nivel intermedio. Ambos países lograron reducir la carga de la deuda y el déficit, principalmente al limitar el gasto. Alemania y Francia, finalmente, muestran las peores *performances* en esta área. Ninguno de los dos pudo (o quiso, en el caso de Francia) reducir el gasto y estimular el crecimiento a través de una reforma fiscal. Esto los hizo violar repetidamente la regla de Maastricht que fija un déficit máximo de 3%. En especial, el plan de reducción de los impuestos a las empresas y del impuesto sobre los ingresos de las personas más ricas implementado en Alemania fracasó en el anunciado objetivo de promover las inversiones, el consumo y el crecimiento económico. La política de la coalición rojo-verde (entre el Partido Socialdemócrata –SPD– y el Partido Verde) de bajar los impuestos no fue ni una estrategia socialdemócrata (desde el punto de vista político) ni una

6. El periodo en estudio varía de un país a otro. Está determinado por el momento en que el partido socialdemócrata llegó al poder en la década de 1990 y finaliza en 2001 o 2002: Dinamarca (1993-2001), Suecia (1994-2002), Países Bajos (1994-2002), Francia (1997-2001), Gran Bretaña (1997-2002), Alemania (1998-2002).

estrategia exitosa (desde el punto de vista económico). El gobierno progresista fue víctima del mito neoliberal que indica que una reducción impositiva mejora automáticamente las inversiones, lo que a su vez favorece el desarrollo de la economía.

Gráfico 1

Desempeño comparativo de las políticas fiscales

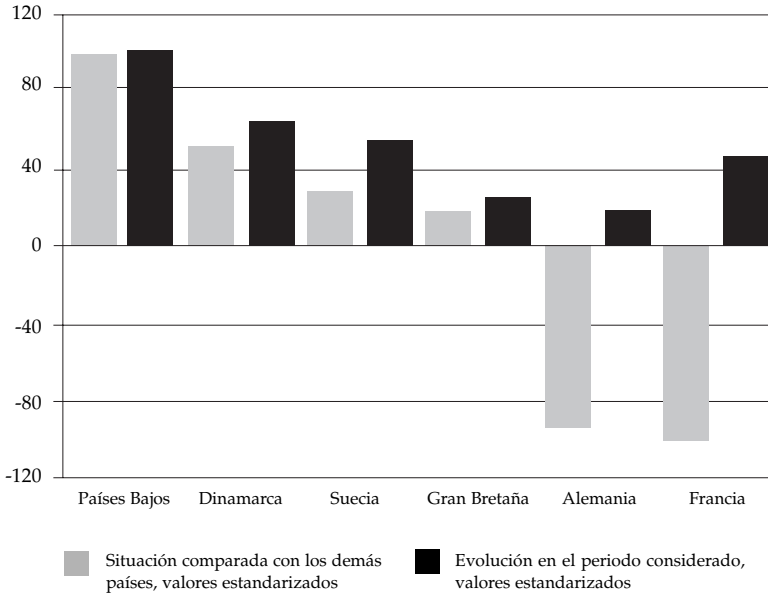


Fuente: cálculos de los autores en base a Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD): *Economic Prospects* N° 70, OECD, París, 2001 y OECD: *Economic Prospects* N° 73, OECD, París, 2003. Para una estandarización de la situación relativa al final del gobierno (o al año 2002), se consideraron las desviaciones del porcentaje específicas de cada país para la deuda nacional y el déficit estructural, en relación con la media de los seis países que se analizan. Para el indicador de cambio, se usó la suma total de diferencias de puntos porcentuales de ambos indicadores desde el principio del gobierno socialdemócrata hasta su final (o hasta 2002). Los valores se estandarizaron con relación al valor máximo de una escala entre -100 y 100. En ambos casos, las cifras positivas representan menor deuda o déficit y las cifras negativas representan mayor deuda o déficit.

Las políticas de empleo. En este índice, los Países Bajos tuvieron un mejor desempeño, tanto en términos comparativos como de evolución durante el periodo de gobierno. En particular, la creación de trabajos de tiempo parcial para mujeres e inmigrantes contribuyó a incrementar el nivel de empleo y disminuir las tasas de desempleo. Las encuestas demuestran que especialmente

Gráfico 2

Desempeño comparativo de las políticas de empleo



Fuente: cálculos de los autores en base a Eurostat: *Eurostat Yearbook 2004. The Statistical Guide to Europe*, European Communities, Luxemburgo, enero de 2004.

las mujeres valoraron estas nuevas oportunidades. Luego de los Países Bajos se ubican Dinamarca y Suecia, y después Gran Bretaña. Como se observa, el desempeño en el área laboral es similar al de las políticas fiscales: Alemania y Francia se ubican en los peores lugares (aunque Francia al menos mostró algunos cambios positivos en la creación de empleos por parte del gobierno, especialmente para los jóvenes). En las primeras posiciones, sin embargo, se advierten algunas variaciones: los Países Bajos, Suecia y Dinamarca cambiaron sus posiciones; Gran Bretaña partió desde una posición relativamente cómoda en 1997, pero no pudo mejorar el nivel de empleo al ritmo de los Países Bajos o Dinamarca. De esta forma, vuelve a aparecer en una posición intermedia.

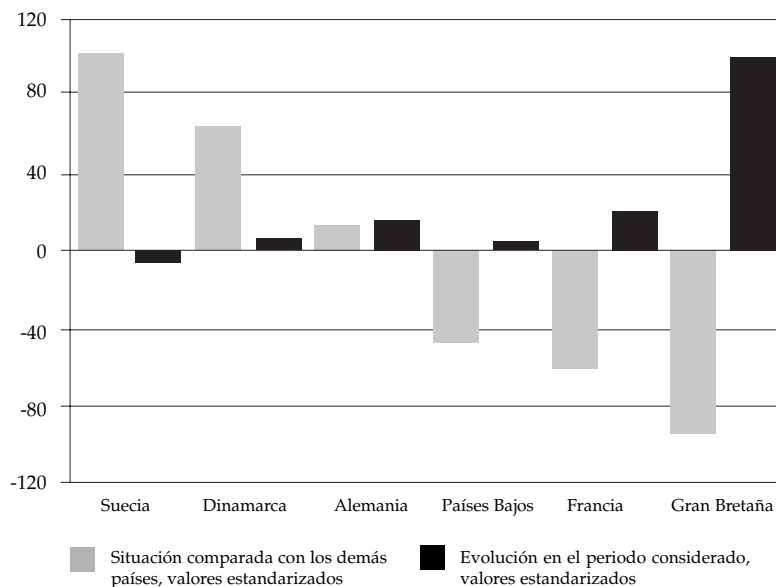
Las políticas sociales. Los indicadores utilizados para comparar el desempeño en políticas sociales son el gasto social per cápita (a precios constantes de 1995) y el índice de cambios en el riesgo de pobreza antes y después de las

transferencias sociales⁷. Gran Bretaña es el país con el peor desempeño comparado, aunque al mismo tiempo es el que tuvo el mejor desempeño durante el periodo en consideración (cambio). El «nuevo laborismo», en efecto, mejoró el gasto social y redujo moderadamente el riesgo de pobreza. Estos avances, sin embargo, no alcanzaron para reducir la pobreza y aumentar el gasto en seguridad social al mismo nivel que el de Europa continental, para no mencionar a los países escandinavos.

Como en Dinamarca y Suecia los gobiernos socialdemócratas partieron desde una posición muy positiva, estos países no han podido lograr mayores progresos en la evolución temporal de los indicadores de política social.

Gráfico 3

Desempeño comparativo de las políticas sociales



Fuente: cálculos de los autores en base a Eurostat: ob. cit., noviembre de 2004.

7. Para el primer indicador se tuvo en cuenta el gasto social per cápita ajustado por inflación (cf. Manfred G. Schmidt [ed.]: *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*, Leske + Budrich, Opladen, 2001, p. 33) para evitar distorsiones. El segundo indicador (índice de cambio en el riesgo de pobreza) cubre la efectividad y la eficacia de las contribuciones de la seguridad social con respecto a la disminución del riesgo de pobreza. Este indicador es más significativo para el desempeño del gobierno (resultados) que el indicador tradicional de gasto social (producción).

Suecia incluso registró una pequeña disminución, aunque su situación comparada todavía era sobresaliente. Si bien los Países Bajos estaban en una situación similar en materia de reducción del índice de riesgo de pobreza, han logrado bajar en forma significativa el gasto per cápita en seguridad social en comparación con los países escandinavos. En contraste, Francia no tuvo un desempeño tan bueno. Sin embargo, fue notablemente mejor que el de Gran Bretaña.

El desempeño general. La comparación del desempeño general mostró a los países escandinavos en las posiciones superiores y a Francia y Alemania en las inferiores. La excepción es la política social. En Gran Bretaña, aun después de siete años de gobierno, el «nuevo laborismo» no logró acercarse al resto de los países analizados en esta área. Los datos presentados concluyen en 2002 (o al finalizar el gobierno socialdemócrata). Sin embargo, el panorama no cambió demasiado hasta 2005.

La comparación del desempeño general mostró a los países escandinavos en las posiciones superiores y a Francia y Alemania en las inferiores ■

La primera conclusión es clara: no existe una congruencia visible en los resultados. En otras palabras, el desafío común de la globalización y la europeización no condujo a resultados similares. Ahora bien, los objetivos, las estrategias y los instrumentos ¿también muestran diferencias? ¿Cuál es la relación entre los objetivos, las estrategias y los instrumentos y los logros reales con respecto a los valores fundamentales de la doctrina socialdemócrata?

En las políticas fiscales, podemos ver una tendencia común. La mayoría de los gobiernos socialdemócratas realizó grandes esfuerzos para alcanzar el equilibrio fiscal y, al mismo tiempo, implementar una política impositiva que mejorara la competitividad económica. En ese sentido, la disciplina fiscal se convirtió en uno de los objetivos de la socialdemocracia⁸. Sin embargo, la forma en que se procuró alcanzarlo incluyó una combinación particular de políticas de ingresos y gastos⁹. Dinamarca y Suecia no sucumbieron a la tentación neoclásica de reducir los gastos y bajar los impuestos e incluso aumentaron los ya elevados tributos sobre los ingresos y el IVA. Esta política fue ampliamente

8. En el pasado, la disciplina fiscal era un objetivo secundario en comparación con el pleno empleo, el crecimiento económico y la seguridad social. Ver Charles Boix: «Partisan Governments, the International Economy and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-63» en *World Politics* N° 53, 2000, pp. 38-43.

9. Carlos Mulas Granados: *Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006.

apoyada por una sociedad que sigue prefiriendo la tradición escandinava de mantener impuestos elevados y servicios públicos de calidad (en lugar de reducir la carga impositiva y privatizar los servicios educativos, sanitarios y de seguridad social¹⁰). El «nuevo laborismo» mantuvo la presión tributaria más baja de los seis países analizados. Sin embargo, después de dos años de gobierno Blair aumentó levemente el gasto para mejorar la inversión en educación y salud. Los Países Bajos redujeron tanto el gasto como los impuestos. Estos tres caminos, aunque diferentes, favorecieron el crecimiento económico, el empleo y la solidez de las finanzas públicas. En contraste, Alemania y Francia se embarcaron en políticas fiscales que terminaron en el fracaso. En el primer caso, la coalición rojo-verde redujo los impuestos sobre las empresas y los ingresos, mantuvo el gasto corriente y recortó el gasto de inversión. En Francia, el Partido Socialista (PS) aumentó los impuestos y el gasto (especialmente el corriente). Ninguno de los dos gobiernos logró mejorar el equilibrio fiscal.

En cuanto al empleo, todos los partidos implementaron políticas activas para crear empleo y también buscaron fomentar conductas activas por parte de los desempleados. Sin embargo, los enfoques fueron muy diferentes. Hubo una tendencia general a dejar de considerar el trabajo y el ingreso como un bien básico que debe ser provisto por el Estado para quienes no logran acceder a él mediante el mercado (*decommodification*)¹¹. En general, se procuró avanzar hacia una mayor responsabilización de los desempleados. La disposición para aceptar los nuevos requisitos del mercado (capacitación, reeducación) corresponde a una tendencia notoriamente postradicional de la política socialdemócrata¹².

Las divergencias entre los seis países son particularmente visibles en las políticas sociales. Las reformas implementadas en esta área son decisivas para analizar de qué modo cada socialdemocracia pudo llevar a cabo los ajustes en materia de política fiscal a fin de obtener mercados laborales más flexibles y,

10. Bo Rothstein: *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

11. Gøsta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

12. Ver Frank Vandenbrouke: «Active Welfare» en *Policy Network* N° 1, 2001, pp. 137-146, y G. Esping-Andersen y Marino Regini (eds.): *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2000. No obstante, esta tendencia a considerar el trabajo como una obligación social, un legado de la ética de la socialdemocracia protestante, siempre estuvo presente en las políticas de empleo de Suecia desde la década de 1950 y no es, de ningún modo, una invención de la «tercera vía». V. al respecto Rudolf Meidner y Anna Hedborg: *Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft*, Campus, Fráncfort-Nueva York, 1985.

al mismo tiempo, mantener la seguridad social. Así, las estrategias van desde la expansión de la seguridad social (Francia) hasta reformas secundarias y más incisivas durante el último año de gobierno (Alemania), hasta privatizaciones y reformas estructurales (Países Bajos)¹³. Las políticas de la socialdemocracia en Suecia y Dinamarca se ubican en una posición intermedia. En Gran Bretaña, se implementaron políticas focalizadas, en las que la ayuda está sujeta a la verificación de los ingresos de los beneficiarios, lo cual permitió controlar el gasto y, al mismo tiempo, mejorar algunas contribuciones sociales específicas.

En general, las distintas políticas produjeron resultados diferentes. La suma de los tres índices nos permite apreciar de manera conjunta el desempeño de los partidos socialdemócratas en el poder. Dinamarca lidera las posiciones. Junto con Suecia, que se ubica en segundo lugar, demuestra que para superar importantes déficits presupuestarios y reducir el desempleo no necesariamente hay que recurrir a un debilitamiento del Estado de Bienestar ni abandonar el objetivo de construir una sociedad más justa¹⁴. En los Países Bajos, a diferencia de los países escandinavos, el buen desempeño en las políticas fiscales y de empleo se combinó con un desempeño no tan notable en políticas de bienestar social¹⁵. Gran Bretaña logró avances significativos en las tres áreas analizadas, pero los resultados generales se mantienen apenas por debajo del promedio debido a que en el área social su situación sigue siendo comparativamente peor que la del resto. Alemania y Francia se ubican al final de la clasificación. En ambos países, el aumento de la deuda y del déficit no ha generado buenos resultados en el empleo ni en el bienestar social.

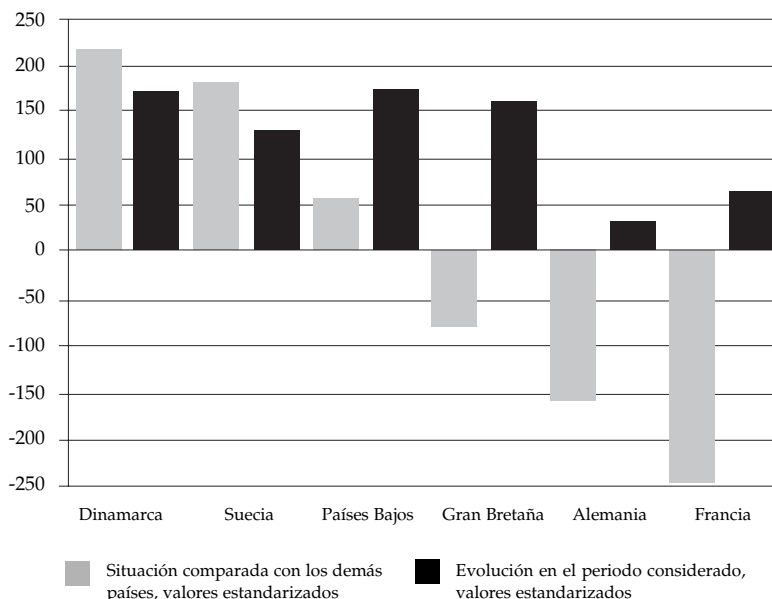
13. Ver Ben Clift: «The Political Economy of the Jospin Government» en *Modern & Contemporary France* vol. 10 N° 3, 2002, pp. 325-337; Anton Hemerijck: «A Paradoxical Miracle. The Politics of Coalition Government and Social Concertation in Dutch Welfare Reform» en Sven Jochem y Nico Siegel (eds.): *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Leske + Budrich, Opladen, 2002, pp. 232-270; y Paul Pierson: «Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies» en P. Pierson (ed.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2001, pp. 410-456.

14. Joakim Palme, Ake Bergmark, Olof Backman, Felipe Estrada, Johan Fritzell, Olle Lundberg, Ola Sjoberg y Marta Szebehely: «Welfare Trends in Sweden. Balancing the Books for the 1990s» en *Journal of European Social Policy* vol. 12 N° 4, 2002, pp. 329-346; Sven Steinmo: «Bucking the Trend? The Welfare State and the Global Economy. The Swedish Case Up Close» en *New Political Economy* vol. 8 N° 1, 2003, pp. 31-48; y Juhana Vartiainen: «Understanding Swedish Social Democracy: Victims of Success?» en Andrew Glyn (ed.): *Social Democracy in Neoliberal Times*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 21-52.

15. Helga Hackenberg: *Niederländische Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik. Mythos – Modell – Mimesis*, Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden, 2001; A. Hemerijck: ob. cit.; y Jelle Visser y A. Hemerijck: *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*, Campus, Fráncfort-Nueva York, 1998.

Gráfico 4

Cuadro comparativo del desempeño general de la socialdemocracia en el gobierno



Fuente: cálculos de los autores. A fin de calcular el desempeño general de los partidos socialdemócratas en el gobierno para cada país, se utilizó la suma de las cifras que indican su situación comparada y las cifras que indican cambio.

■ Tres tipos de socialdemocracia

¿Se pueden encontrar diferencias significativas que nos permitan elaborar una tipología de partidos socialdemócratas?¹⁶ Creemos que podemos seguir la clasificación de Peter Hall, quien distingue cambios de primer, segundo y tercer orden¹⁷. Los cambios de primer orden constituyen el «proceso mediante el cual se modifican, a la luz de la experiencia, los instrumentos, mientras que los objetivos y el entorno general de la política se mantienen inalterados».

16. Para hacerlo, no seguimos el enfoque tradicional que clasifica a los partidos según sus programas, electorado y tipo de organización interna, sino de acuerdo con las políticas reales aplicadas desde el gobierno.

17. P.A. Hall: «Policy Paradigms, Social-Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain» en *Comparative Politics* vol. 25 N° 3, 1993, pp. 275-296.

Los cambios de segundo orden se producen «cuando los instrumentos de las políticas se modifican tanto como su entorno, en respuesta a la experiencia, a pesar de que los objetivos generales de las políticas se mantienen sin cambio». Los cambios de tercer orden implican «cambios simultáneos en los tres componentes: el entorno del instrumento, el instrumento en sí mismo y la jerarquía de los objetivos».

Si alguno de los seis gobiernos socialdemócratas no muestra cambios importantes con respecto a objetivos e instrumentos lo llamamos «socialdemocracia tradicional». Si se pueden observar cambios en el entorno del instrumento y en las estrategias políticas, pero se mantienen los objetivos tradicionales de la socialdemocracia (justicia social, seguridad social, pleno empleo), hablamos

La socialdemocracia tradicional apenas si ha modificado las regulaciones y los instrumentos tradicionales y ha demostrado una mayor incapacidad para alcanzar el pleno empleo, la justicia social y la equidad generacional y de género ■

de «socialdemocracia modernizada». Si no solo se adoptan nuevos instrumentos sino que también se redefinen los objetivos y se reordenan las prioridades, la definimos como «socialdemocracia liberal».

A partir de esta clasificación, se obtienen tres tipos de partido socialdemócrata. La socialdemocracia tradicional apenas si ha modificado las regulaciones y los instrumentos tradicionales. En estos casos, de acuerdo con el análisis precedente, ha demostrado una mayor incapacidad para

alcanzar los objetivos tradicionales de la doctrina socialdemócrata: pleno empleo, justicia social y equidad generacional y de género. Esta parecería ser la paradoja –o, por qué no, la tragedia– de las socialdemocracias de Alemania y de Francia.

La socialdemocracia modernizada no liberaliza las estructuras del Estado de Bienestar y del mercado laboral, pero las moderniza. Bajo un «Estado de inversión social», reforma el sistema de bienestar para adaptarlo al nuevo contexto de competitividad global. Pero no lo reemplaza. Este tipo de socialdemocracia no reduce las responsabilidades sociales del sector público ni tampoco se limita a la política del mercado. Amplía el rol del «Estado posibilitador»¹⁸ al campo social. La reducción de las transferencias de dinero, la complementación de los derechos con obligaciones y la reforma del mercado laboral –manteniendo

18. Anthony Giddens: «Debating the Social Model: Thoughts and Suggestions» en Patrick Diamond et al.: *The Hampton Court Agenda: a Social Model for Europe*, Policy Network, Londres, 2006, pp. 95-150.

elevados estándares de seguridad social y servicios sociales— son la base de este tipo de gobierno. Dinamarca y Suecia corresponden a esta categoría.

La socialdemocracia liberal reemplazó en forma parcial las regulaciones estatales por las soluciones de mercado y, de ese modo, se acerca a las ideas liberales. Los estándares sociales mínimos y la inclusión en el mercado laboral se procuran sobre la base de la economía más que a través de un programa generoso de seguridad social. El «nuevo laborismo» y la socialdemocracia de los Países Bajos¹⁹ muestran rasgos de este tipo de socialdemocracia liberal.

■ Cambios en los gobiernos socialdemócratas

Las diferencias señaladas se tornan particularmente evidentes al analizar los ajustes en el balance de objetivos (*trade-offs*). Tras los cambios impulsados por la creciente internacionalización y europeización, los partidos socialdemócratas buscaron nuevos equilibrios. La prioridad otorgada a un objetivo a expensas de otro demuestra el carácter de los partidos socialdemócratas mucho mejor que el análisis de sus programas o plataformas²⁰. A continuación, se presentarán dos de ellos²¹.

Balance entre política fiscal y social. La socialdemocracia tradicional se centra en el objetivo clásico de redistribución a través de transferencias sociales. Para responder a la presión de la competencia tributaria, implementó reformas fiscales. Los impuestos se redujeron (en Alemania), pero el gasto no se recortó significativamente (en Alemania) o directamente no se tocó (en Francia). De esta forma, ninguno de los dos gobiernos logró equilibrar las finanzas públicas. El objetivo de la consolidación fiscal fue dejado de lado.

La socialdemocracia modernizada siguió sosteniendo el objetivo de la redistribución, principalmente a través de servicios sociales, y al mismo tiempo buscó garantizar el equilibrio fiscal. Este doble propósito no permitió una reducción de la presión impositiva general. Este objetivo, por lo tanto, fue sacrificado.

19. Si bien los niveles de bienestar social siguen siendo mucho más altos en los Países Bajos que en Gran Bretaña, el cambio de las políticas de bienestar social en este último país mostró fuertes tendencias liberales.

20. Los programas partidarios rara vez son recetas o principios rectores de las políticas de gobierno. Cumplen la función más específica de movilizar a los partidarios y al electorado y construir una identidad partidaria cohesionada.

21. W. Merkel, A. Petring, C. Henkes y C. Egle: ob. cit.

La socialdemocracia liberal ha renunciado al objetivo de lograr una mayor equidad o lo reemplazó por la asistencia focalizada (sujeta a la verificación de la situación del beneficiario). Este fue el objetivo dejado de lado. Al hacerlo, pudo equilibrar las finanzas públicas a través del recorte del gasto y reducir simultáneamente los impuestos (o mantenerlos en un nivel relativamente bajo). Es el caso de los Países Bajos y Gran Bretaña.

Compensaciones entre las políticas fiscales y de empleo. La socialdemocracia liberal ha reducido la carga fiscal –o la mantuvo en un nivel bajo– pero al mismo tiempo implementó políticas activas de empleo, con énfasis en la responsabilidad individual de aceptar ofertas de trabajo. Apenas se imple-

La socialdemocracia liberal ha reducido la carga fiscal pero al mismo tiempo implementó políticas activas de empleo, con énfasis en la responsabilidad individual de aceptar ofertas de trabajo ■

mentaron inversiones importantes en capital humano, objetivo que fue dejado de lado. La liberalización disminuyó la tendencia a considerar al Estado como el encargado de garantizar la seguridad laboral o los ingresos más allá del mercado (*decommodification*). Estos cambios demuestran claramente uno de los rasgos característicos de la socialdemocracia liberal, como bien se observa en el gobierno de Tony Blair.

La socialdemocracia modernizada adoptó una estrategia diferente. La inclusión en el mercado laboral se logró mediante el incremento de la responsabilización individual, la inversión en capacitación y educación y la instrumentación de excelentes servicios de mediación laboral. Dinamarca combinó un mercado comparativamente muy desregulado²² con los niveles más elevados de seguridad social. La «flexiseguridad» demostró ser una política exitosa de inclusión económica y social. Nuevamente, no se buscó reducir los impuestos (objetivo sacrificado).

En cambio, la socialdemocracia tradicional ha conservado los beneficios sociales, la baja responsabilización individual y un mercado laboral muy regulado. No se implementó una política orientada a generar conductas activas por parte de los desempleados. La estrategia «bienestar social sin trabajo»²³ produjo un desempeño pobre.

22. Karl Aiginger y Alois Guger calcularon el índice general de regulación del mercado laboral en 1,8 comparado con el 2,3 de la UE-15. K. Aiginger y A. Guger: «The European Social Model: From Obstruction to Advantage» en *Progressive Politics* vol. 4 N° 3, 2005, p. 42.

23. G. Esping-Andersen: *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2002.

Mientras que la socialdemocracia liberal –y, especialmente, la modernizada– creen en un «Estado posibilitador» que fomente las capacidades de empleo y de autogestión individual²⁴ de los desocupados y de las personas con escasa capacitación, para así aumentar sus oportunidades de participar en el mercado, la socialdemocracia tradicional todavía asigna al Estado un rol de protección, principalmente pasiva, que no fomenta la conducta activa. En los dos últimos años del segundo gobierno de Gerhard Schröder, las políticas comenzaron a cambiar. La reforma laboral Hartz IV, la propuesta del ministro de Trabajo, Franz Müntefering, de extender la edad para la jubilación, y el nuevo programa partidario para 2007 muestran, cada vez más, la inclusión de ciertos elementos propios de la socialdemocracia liberal y modernizada.

■ Explicación del desempeño y la capacidad de reforma

La producción de políticas y sus resultados deben explicarse a través de una combinación de estructura y acción. Las estructuras, en particular las instituciones políticas, forman el contexto que determina una serie de acciones políticas factibles²⁵. Dentro de ellas, los responsables de la formulación de políticas realizan sus elecciones. En otras palabras, la capacidad de reforma depende de la estructura y también de la acción política. La estructura, la tradición, los valores y las expectativas de los ciudadanos crean patrones que limitan las opciones disponibles. Sin embargo, la acción política puede inclinarse por diferentes opciones o incluso modificar las estructuras, las expectativas y los valores e implementar reformas de largo plazo.

Los partidos socialdemócratas son –como cualquier otro partido político– actores que procuran obtener votos e implementar políticas. Su capacidad de reforma depende del contexto estructural, pero también de su cohesión interna y del liderazgo²⁶.

Estas variables –estructura y actores– están en la base de las teorías que buscan explicar las reformas del Estado de Bienestar (o, en términos más generales, el cambio del *statu quo*). Estas teorías se inscriben en la tradición institucionalista/estructuralista o, por el contrario, en los enfoques centrados en el actor.

24. A. Giddens: *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998; Amartya Sen: *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1999.

25. Jon Elster: *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

26. W. Merkel, A. Petring, C. Henkes y C. Egle: ob. cit.

En el primer caso, se considera que las instituciones políticas (como el Senado o los tribunales constitucionales) son importantes en la medida en que promueven la participación de otros actores en las decisiones políticas. Cuantos más actores participen, menor será la probabilidad de producir cambios, pues habrá más puntos de veto. Además de las instituciones políticas, la estructura del sistema de bienestar (Estados de Bienestar con financiación fiscal frente a Estados de Bienestar sostenidos en base a contribuciones, mercados laborales regulados frente a liberalizados, entre otros aspectos) puede modular la dirección y el contenido de las reformas²⁷.

En el segundo caso (enfoque centrado en actores), se considera que la competencia partidaria es la principal explicación. La fragmentación de la derecha y de la izquierda y el carácter del principal partido de derecha (es decir, conservador o demócrata cristiano) definen el alcance y la dirección de las reformas²⁸. Además de los partidos, otros actores, como los sindicatos y las organizaciones empresariales, también influyen²⁹.

A continuación haremos un breve análisis de la capacidad de explicación de estos dos enfoques para las políticas observadas en los seis gobiernos socialdemócratas³⁰. En Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca, ninguna institución constitucional, salvo el Parlamento, tiene participación formal en las decisiones políticas. No existe un Senado con poder de veto ni tribunales constitucionales ni organismos de seguridad social independientes. Ahora bien, ¿utilizaron los gobiernos socialdemócratas este espacio político aparentemente más amplio? El «nuevo laborismo» no implementó ningún cambio drástico pero adoptó políticas liberalizadoras, especialmente en materia laboral y social. El partido en sí mismo experimentó importantes reformas. En contraste, la socialdemocracia de Suecia y Dinamarca experimentaron un cambio ideológico mucho menos importante, pero recurrieron a varios instrumentos nuevos en comparación con la década de 1980.

27. P.A. Hall y David Soskice (eds.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2001.

28. Francis G. Castles (ed.): *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Sage, Beverly Hills, 1982; H. Kitschelt: «Partisan Competition and Welfare State Retrenchment. When do Politicians Choose Unpopular Policies?» en P. Pierson (ed.): *The New Politics of the Welfare State*, cit., pp. 265-302.

29. Mancur Olson: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven, 1982; y F.W. Scharpf: ob. cit.

30. Para un análisis de las estructuras partidarias internas, las estructuras del Estado de Bienestar y la función de los sindicatos con relación a las políticas de la socialdemocracia, v. W. Merkel, A. Petring, C. Henkes y C. Egle: ob. cit.

En suma, limitaciones institucionales similares no conducen a resultados iguales. La diferencia radica en los distintos legados y preferencias de los partidos y gobiernos socialdemócratas. En Francia y Alemania, ¿importan las instituciones a la hora de encontrar una explicación? En Francia, un gobierno dividido y un tribunal constitucional fuerte, y en Alemania un Senado con mayoría opositora, podrían constituir la explicación de que las reformas implementadas hayan sido más moderadas. En Francia, el Consejo Constitucional frustró una importante cantidad de iniciativas de Jospin. No obstante, en todos los casos el gobierno logró encontrar un nuevo camino para poner en marcha las medidas propuestas. En Alemania, el Tribunal Federal Constitucional no revocó ninguna medida importante en materia económica o social del gobierno del SPD. El Senado (*Bundesrat*), dominado por los estados (*Länder*), demostró ser un actor con poder de veto para obligar al SPD a realizar importantes concesiones³¹. Sin embargo, los compromisos contraídos a menudo obligaron al SPD a impulsar políticas orientadas al mercado. Por lo tanto, los vetos institucionales no son una explicación decisiva para justificar las opciones tradicionales elegidas en Alemania y Francia.

En suma, limitaciones institucionales similares no conducen a resultados iguales. La diferencia radica en los distintos legados y preferencias de los partidos y gobiernos socialdemócratas ■

Analizaremos ahora el tema desde el enfoque centrado en actores. Los partidos opositores y los socios de una coalición pueden limitar el margen de manobra y orientar la acción política de manera decisiva. De los seis casos analizados, tres se encontraban en una situación favorable para formar un gobierno de un solo partido. En Gran Bretaña, el Partido Laborista contaba con la mayoría más importante desde la posguerra (durante el primer mandato) y una cómoda mayoría (durante el segundo y el tercer periodo). Los socialdemócratas de Dinamarca y Suecia, al no contar con mayoría parlamentaria, conformaron las denominadas «coaliciones legislativas» con partidos de derecha o de izquierda. Esto implica que tanto el gobierno laborista británico como los de Dinamarca y Suecia (aunque en menor medida) no estuvieron limitados por otros partidos. Sin embargo, en ocasiones, tuvieron que conciliar posiciones dentro de coaliciones legislativas informales.

31. W. Merkel: «Institutions and Reform Policy: Three Case Studies on the Veto Player Theory», *Working Paper* 186, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Juan March), 2003.

En los Países Bajos, Alemania y Francia, los partidos socialdemócratas formaron gobiernos de coaliciones formales. En el caso de los Países Bajos, el PvdA formó una coalición con dos partidos liberales que lo llevó a hacer concesiones, especialmente en materia de política fiscal. En Francia, la izquierda plural (*gauche plurielle*) fue una coalición en la que todos los partidos competían por exhibir posiciones izquierdistas, lo cual condujo a políticas más tradicionales y limitó los cambios. En Alemania, los verdes que integraban la coalición que lideraba el SPD incidieron sobre todo en las políticas ecológicas y en las relaciones exteriores, pero su impacto sobre las políticas fiscales, sociales y de empleo fue reducido³².

Con respecto a la competencia partidaria, podemos observar dos esquemas: por un lado, la fragmentación de los partidos opositores en Suecia y Dinamarca y la orientación promercado del Partido Conservador de Gran Bretaña; por otro lado, los partidos de la democracia cristiana (o de la burguesía gaullista) de Alemania, Francia y los Países Bajos. Este esquema explica en gran medida el comportamiento más audaz de los partidos escandinavos y las políticas más tradicionales impulsadas en Alemania y Francia. En Francia, los partidos gaullistas, de orientación estatista, limitaron el margen de maniobra del gobierno hacia el centro. En Alemania, la libertad de acción del SPD se vio limitada por los demócratacristianos.

En suma, el socio de la coalición (los liberales que acompañaron a la socialdemocracia en los Países Bajos o los diferentes partidos de izquierda que formaron gobierno junto al PS en Francia), así como el carácter del principal opositor³³ (fragmentado o unificado, liberal o socialcristiano), constituyen una explicación más adecuada de las políticas implementadas que el marco institucional: en Suecia y Dinamarca, la posición preponderante de la socialdemocracia en la competencia partidaria ofreció un abanico amplio de opciones de coalición que permitió implementar reformas en el bienestar social. En Alemania y Francia, la competencia partidaria impidió profundizar las reformas debido a la existencia de una coalición de izquierda. En Gran Bretaña, la competencia partidaria le dio mucha libertad de acción a la derecha. En los Países Bajos, el socio de la coalición exigió un movimiento hacia la derecha.

32. Christoph Egle: «Deutschland: der blockierte Musterknabe» en Thomas Meyer (ed.): *Praxis der Sozialen Demokratie*, vs Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, p. 273 y ss.

33. Limitamos nuestro análisis presente al principal opositor de la burguesía. Sin embargo, la existencia y la fuerza de otros partidos de izquierda también son factores importantes. Además, las constelaciones y las relaciones entre los socialdemócratas y sus opositores de izquierda parecen ser algo inestables en el tiempo en Alemania, Francia y los Países Bajos.

■ Conclusiones

Los planteos anteriores no implican soslayar la importancia de las instituciones. En ocasiones, pueden influir sobre la capacidad de reforma de manera significativa. Por ejemplo, el sistema electoral mayoritario británico obliga al Partido Laborista a conquistar al votante de centro. En este caso, el giro a la derecha fue una condición para ganar las elecciones.

Pero en general las instituciones, sin considerar a los actores, no alcanzan a explicar el cambio político. Es inútil determinar quién tiene más importancia, si los actores o las instituciones, pues es la combinación entre la configuración de los actores y su interacción en un marco estructural la que determina la capacidad de reforma. Considerar las preferencias y las estrategias de los actores tiene consecuencias para los estudios comparativos.

El análisis de los seis gobiernos socialdemócratas demuestra que el cambio de estrategias y objetivos no se produce simultáneamente. Las estrategias e instrumentos de las políticas se pueden modificar sin abandonar los objetivos tradicionales. Los gobiernos socialdemócratas de los países escandinavos lo demostraron con su notable desempeño. Sin embargo, los partidos socialdemócratas que no modificaron sus clásicas estrategias han fracasado en alcanzar sus objetivos tradicionales de pleno empleo y justicia social. Una vez más, en momentos de cambios acelerados, una conversión bien elaborada resulta más adecuada para lograr los objetivos tradicionales que una ortodoxia incapaz de modificar las estrategias y los instrumentos. □

REVISTA MEXICANA DE
**POLÍTICA
EXTERIOR**

Junio de 2008

México, D.F.

Nº 83

AMÉRICA LATINA: **Bosco Martí Ascencio**, Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional. **Arturo C. Sotomayor Velázquez**, Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil. **Rafael I. Montoya Bayardo**, Algunas reflexiones sobre los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina. **Rubén Laufer**, China y las clases dirigentes de América Latina: gestación y bases de una relación especial. **Valeria Marina Valle**, El liderazgo en el Mercosur frente al dilema etanol vs. petróleo. **Rodrigo Salazar Elena**, La política exterior de Hugo Chávez.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. Ricardo Flores Magón N° 2, 1er. piso, Ala "A", Col. Guerrero, Del. Cuauhtémoc. México d.f., CP 06300. Tel.: 3686.5047 y 3686.5100 extensiones 2785 y 4720. Fax: 36 86 50 41 extensión 4467.