



El difícil cambio de los “modelos” sociales nórdicos.

(Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia)

Parece especialmente oportuno realizar una evaluación comparativa de los modelos sociales nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia), en un momento a partir del cual Suecia y Finlandia serán miembros de la Unión Europea y después de la entrada en vigor del tratado sobre el Espacio Económico Europeo (1/1/1994). Aunque situados en el corazón mismo de los regímenes socialdemócratas que permitieron su aparición, estos modelos resistieron durante las coaliciones gubernamentales liberales. Entre las condiciones favorables a su desarrollo, en nuestra opinión, primaron los factores políticos e institucionales sobre los factores económicos. Sin embargo, el motor y los objetivos de los sistemas sociales nórdicos y especialmente de su sistema de relaciones profesionales se revelaban eminentemente económicos. Las instituciones del sistema social generaron en efecto sinergias completamente originales entre lo económico y lo social, principalmente porque tuvieron éxito en conciliar los intereses de grupos particulares y el interés general, en el marco de una economía negociada. Al mismo tiempo, estas instituciones permitieron hacer contrapeso a los efectos socialmente nefastos de la economía de mercado.

No obstante, durante la década de los 80, los sistemas sociales de los países nórdicos estuvieron sometidos a una dura prueba, especialmente a causa de la internacionalización creciente de sus economías, de la pujanza del liberalismo, de una transformación interna de la socialdemocracia, de la diversificación del movimiento sindical y del crecimiento del desempleo. Más recientemente, la perspectiva de integración europea ha supuesto un desafío adicional.

Frente a esta nueva situación trataremos de dar respuesta a las dos siguientes cuestiones: ¿Cuáles son las características fundamentales de los sistemas sociales nórdicos y sus dinámicas internas que les han merecido la denominación de “modelos sociales del norte de Europa”? ¿Qué transformaciones han afectado durante los últimos quince años a estos sistemas sociales, supuestamente en crisis? ¹⁾

Orígenes y características de los modelos nórdicos

1. Históricamente, los modelos nórdicos bajo cualquiera de sus variantes nacionales, y por consiguiente los sistemas de relaciones profesionales, se basaron en primer lugar en la existencia de un compromiso de clases entre empresarios y sindicatos, que se concretó en la firma de acuerdos de base en los años 30 en **Suecia, Noruega e Islandia** y después de la Segunda Guerra Mundial en **Finlandia**. Estos compromisos se negociaron en caliente la mayoría de las veces y pretendían poner fin a una situación de conflictos industriales intensos con huelgas y cierres patronales; con ellos se institucionalizaron de forma duradera el reconocimiento del uso de prerrogativas patronales y en contrapartida el ejercicio de ciertos derechos sindicales y de la negociación colectiva.

2. Estos históricos compromisos de clases entre capital y trabajo fueron posibles y duraderos por la existencia de condiciones políticas favorables, como la presencia en estos países de coaliciones políticas en las que los socialdemócratas ocuparon a partir de los años 30 y durante mucho tiempo un lugar destacado. Tan-



Janine Goetschy

Encargada de investigación del CNRS-Trabajo y Movilidad. Universidad de Nanterre.

Los sistemas sociales nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia), es decir, las instituciones del Estado-providencia, así como las relaciones profesionales, han entrado en una fase de cambio crucial de su historia. Se exponen aquí, con un enfoque comparativo, tanto las características fundamentales de estos modelos sociales como los nuevos retos a los que tienen que enfrentarse desde hace quince años. En el mecanismo consistente en garantizar el pleno empleo mientras se modernizaba la economía, las políticas activas de empleo (y especialmente de formación) por una parte y las políticas macroeconómicas (expansión del sector público y devaluaciones sucesivas), por otra, habían tenido hasta entonces un papel clave. La Unión Europea por su parte cuestiona estos mecanismos económicos tradicionales y la gestión del Estado-providencia está en dificultades. Pero, según nuestra opinión, los modelos nórdicos están afectados más que nada por una crisis financiera de su Estado-providencia y mucho menos por una crisis de valores o de las instituciones (interlocutores sociales representativos, poderosos y disciplinados frente a Estados preocupados por alcanzar compromisos nacionales), que siguen siendo bazas esenciales para su integración, presente o futura, en la Unión Europea.



“(...) durante la década de los 80, los sistemas sociales de los países nórdicos estuvieron sometidos a una dura prueba, (...) Más recientemente, la perspectiva de integración europea ha supuesto un desafío adicional.”

“Históricamente, los modelos nórdicos bajo cualquiera de sus variantes nacionales, y por consiguiente los sistemas de relaciones profesionales, se basaron en primer lugar en la existencia de un compromiso de clases entre empresarios y sindicatos (...)”

“Hay que añadir, (...) que la divergencia de intereses se da (...) también entre los intereses del campo, regiones costeras de pesca, regiones aisladas, por una parte, y los intereses de las ciudades, por otra. Con el actual debate sobre la internacionalización y la europeización de los sistemas económicos nórdicos reaparece con fuerza esta dicotomía de intereses entre campo y ciudad.”

1) Este artículo se basa principalmente en las conclusiones de una investigación comparativa más amplia de los países nórdicos, financiada por la Comisión de las Comunidades Europeas. Se publicó bajo el título: Les modèles nordiques à l'épreuve de l'Europe (Los modelos nórdicos frente al desafío de Europa). La Documentation Française, Paris, 1994, 147 p.

to en **Suecia** como en **Noruega** los socialdemócratas ejercieron el poder de manera hegemónica. Por el contrario, en **Finlandia** y en **Islandia** la situación política era algo diferente a causa de la división de la izquierda; allí la presencia socialdemócrata fue menos masiva pero asimismo permanente.

Hay que añadir, sin embargo que la divergencia de intereses se da tradicionalmente no sólo entre la izquierda y la derecha, sino también entre los intereses del campo, regiones costeras de pesca, regiones aisladas, por una parte, y los intereses de las ciudades, por otra. Con el actual debate sobre la internacionalización y la europeización de los sistemas económicos nórdicos reaparece con fuerza esta dicotomía de intereses entre campo y ciudad.

El establecimiento de una hegemonía socialdemócrata duradera en la primera mitad del siglo resultó de la conjunción de los cuatro factores políticos siguientes. En primer lugar se observa la ausencia histórica de una alternativa política de derecha fuerte y unida, en la que el sector capitalista hubiera podido apoyarse.

Noruega, que, con excepción de los armadores, carece también de una clase capitalista nacional de peso, tenía su economía a principios de siglo dominada por inversores extranjeros, especialmente en el sector primario. En **Suecia** se observa por el contrario en la fase de industrialización, un número impresionante de empresarios suecos a la cabeza de industrias de manufactura concentradas y exportadoras de productos terminados, que van a apostar por el desarrollo de una confederación patronal poderosa, centralizada y autónoma más que por un recambio político directo. Respecto a la situación **finlandesa**, se diferencia también en este aspecto de los otros países nórdicos: allí la patronal estuvo hasta la Segunda Guerra Mundial íntimamente unida a los partidos de la derecha: en una economía dominada hasta 1950 por la industria forestal, fue principalmente la patronal del sector de la pasta de papel la que en los años 30 marcó la pauta y se alió con los gobiernos de la derecha para reprimir a los sindicatos.

En segundo lugar, en los cuatro países nórdicos, el movimiento socialdemócrata,

para imponerse durante el siglo XX, tuvo que tener éxito en la forja de alianzas útiles con los denominados partidos agrarios, representantes de los agricultores, pescadores y trabajadores del sector forestal.

Tercero, la existencia de un movimiento sindical muy pronto unificado, con lazos estrechos y privilegiados con el partido socialdemócrata, contribuyó en gran medida a asegurar el poder de la socialdemocracia, al menos en **Suecia** y en **Noruega**. Sin embargo, en **Finlandia** y en **Islandia**, los lazos entre sindicatos y socialdemocracia estuvieron hasta los años 70 afectados por la serie de divisiones políticas que sufrió la principal central obrera confederal. Pero a partir de la década de los 70, se asiste en estos dos países a la reunificación del movimiento sindical y a una cooperación creciente entre las fuerzas políticas, lo que dará lugar a una convergencia mayor con la situación de Noruega y de Suecia.

Cuarto, la fuerza principal de la socialdemocracia de los países nórdicos residió en su carácter y en su capacidad reformadora, que conformaron el modelo escandinavo con sus diversas variantes nacionales. A cambio de aceptar el desarrollo tecnológico, la racionalización de las empresas, la movilidad en el mercado de trabajo y la moderación salarial, que debían contribuir a un crecimiento activo y a la estabilidad de los precios, el proyecto de reforma de la socialdemocracia, fruto de un compromiso social entre sindicatos, empresarios y Estado, ofrecía el pleno empleo, la solidaridad salarial y las ventajas del Estado-providencia.

3. Además de la dimensión política, los modelos nórdicos y el contrato social que los sostiene deben su origen a la existencia desde principios de siglo de agentes sindicales y patronales centralizados y poderosos. La primera confederación sindical apareció en Suecia en 1898 (LO), en Noruega en 1899 (LO), en Finlandia en 1907 (SAK) y en Islandia en 1916 (FTI). La amenaza de movimientos sindicales fuertes llevó a la patronal a organizarse muy pronto de manera centralizada semejante a la de los sindicatos, tanto en Suecia (creación del SAF en 1902) o Noruega (creación del NAF en 1900), como en Finlandia (STK en 1907) o Islandia (creación del FEI en 1934), si bien en Fin-



landia no se produjo la centralización real de la patronal hasta los años 50.

□ La elección de la centralización que hicieron las confederaciones sindicales y patronales les permitió ejercer un grado de disciplina interna relativamente elevado sobre sus miembros, lo que era una condición organizativa necesaria para el funcionamiento del famoso modelo nórdico cuyo desarrollo se deseaba. Organización centralizada no significaba sin embargo ausencia total de democracia interna, más bien al contrario, una de las características que a menudo se olvida cuando se analizan los movimientos sindicales nórdicos es su capacidad para unir con relativo éxito centralización y descentralización en la toma interna de decisiones. La democracia interna en los aparatos sindicales se ejerce sin duda de manera variable según el país. Si hubiera que clasificar los movimientos sindicales en función de su grado de centralización, examinando por ejemplo el procedimiento de aprobación interna de las negociaciones colectivas, estaría a la cabeza **Suecia**, seguida por **Noruega** y luego por **Finlandia** e **Islandia**. Algunos autores consideran que este funcionamiento sindical interno más democrático en Noruega, Finlandia e Islandia, donde se ponen de manifiesto los diferentes puntos de vista, explica asimismo que sea necesaria allí con mayor frecuencia la intervención del Estado en las negociaciones colectivas para llevar a buen término los principales compromisos y reconciliar la diversidad de intereses por mediación, o incluso recurriendo al arbitraje obligatorio.

De manera global, la centralización sindical seguirá siendo muy elevada respecto a la renegociación de los llamados “acuerdos de base”, que fijan las reglas del juego social en gran número de cuestiones, en cuanto al poder ejercido sobre el gobierno en materia de política económica y legislativa, así como en las instancias públicas o semi-públicas de naturaleza bipartita o tripartita.

□ Las confederaciones sindicales nórdicas son poderosas gracias a su gran representatividad, que no ha dejado de crecer. Sus elevadas tasas de sindicación son únicas en el mundo: actualmente más del 85% en Islandia, 85% en Finlandia, 81% en Suecia y 57% en Noruega. Al con-

trario que en los otros países europeos, se puede decir con propiedad que en Escandinavia no ha habido crisis de afiliación sindical durante los últimos quince años. Entre los factores que explican la elevada sindicación cabe destacar fundamentalmente: la importancia de la sindicación femenina, el hecho de que en el momento del declive relativo de la industria en beneficio de los servicios, la sindicación en este último sector haya sido masiva, y por último la calidad de los resultados de la acción sindical, tanto en el plano societal como en el de la empresa.

4. La negociación colectiva se estructuró en el sistema nórdico de manera más centralizada que en otros lugares, gracias por una parte a los agentes sindicales y patronales centralizados y por otra a un proyecto socialdemócrata que ponía orden mediante regulaciones dinámicas e interactivas entre políticas macroeconómicas y políticas sociales. Para lograr mantener los grandes equilibrios económicos y las políticas de solidaridad salarial se requería centralización y negociación.

¿Cuáles eran los objetivos específicamente nórdicos de la política de solidaridad salarial? Las razones que la motivaron fueron de cuatro tipos: a) se trataba en primer lugar de desarrollar una estructura salarial basada no en el resultado económico de los diferentes sectores o empresas, sino en la naturaleza y exigencias del trabajo efectuado, a fin de reducir las diferencias salariales entre sectores industriales con altas tasas de beneficio y los de menor beneficio, entre empresas rentables y menos rentables, entre puestos cualificados y menos cualificados (este último objetivo vendría un poco más tarde con las políticas en favor de los bajos salarios); b) para favorecer el establecimiento de normas centrales medias, la política de solidaridad tuvo que ser un factor de moderación de los salarios, que permitiera “contener” las reivindicaciones de los sectores rentables y dinámicos orientados a la exportación y sometidos a los azares de la competencia internacional (estos sectores tenían con frecuencia un peso importante en la economía del país); c) la norma media establecida interprofesionalmente debía contribuir a eliminar las empresas no eficientes, incapaces de asumir ese coste, animando con ello a las empresas a racionalizar muy pronto su producción y gestión; d) debía

“a cambio de aceptar el desarrollo tecnológico, la racionalización de las empresas, la movilidad en el mercado de trabajo y la moderación salarial (...) el proyecto de reforma de la socialdemocracia (...) ofrecía el pleno empleo, la solidaridad salarial y las ventajas del Estado-providencia.”

“Además de la dimensión política, los modelos nórdicos y el contrato social que los sostiene deben su origen a la existencia desde principios de siglo de agentes sindicales y patronales centralizados y poderosos.”

“(...) una de las características que a menudo se olvida cuando se analizan los movimientos sindicales nórdicos es su capacidad para unir con relativo éxito centralización y descentralización en la toma interna de decisiones.”

Las “(...) elevadas tasas de sindicación son únicas en el mundo: actualmente más del 85% en Islandia, 85% en Finlandia, 81% en Suecia y 57% en Noruega.”



“La especificidad de los modelos nórdicos reside en la voluntad de enmarcar, de encauzar la negociación salarial susceptible de desarrollarse en planos inferiores, mediante una negociación central interprofesional que determine sobre una base firme la banda global de las subidas.”

“Si el sistema centralizado de negociación colectiva funcionó relativamente bien durante los años 60 y 70, por el contrario ha sufrido numerosos avatares en las dos décadas siguientes (los 80 y los 90), a consecuencia de presiones descentralizadoras de naturaleza múltiple.”

“Las relaciones profesionales de los países nórdicos son objeto paradójicamente tanto de una considerable autonomía de los interlocutores sociales como de una intervención del Estado muy marcada.”

“Destaca que la intervención del Estado haya sido tradicionalmente más frecuente en los países con movimientos sindicales menos unitarios, tales como Noruega (...) o incluso en Finlandia (...)”

a fin de cuentas facilitar la movilidad en el empleo: en efecto, en un sistema salarial con reducidas desigualdades sectoriales y entre empresas, la pérdida de las ventajas adquiridas es poco importante para un asalariado que cambia de empresa; ahora bien, la movilidad geográfica y sectorial era precisamente una de las piezas clave del pleno empleo.

Bien es cierto que sería necesario no dar una imagen simplista de la negociación colectiva en los países nórdicos. Esta se desarrolla en realidad a cuatro niveles: el de la empresa, el del sector, el interprofesional que reagrupa a algunos sectores (por ejemplo sector privado y sector público), y el interprofesional nacional. La especificidad de los modelos nórdicos reside en la voluntad de enmarcar, de encauzar la negociación salarial susceptible de desarrollarse en planos inferiores, mediante una negociación central interprofesional que determine sobre una base firme la banda global de las subidas.

Si el sistema centralizado de negociación colectiva funcionó relativamente bien durante los años 60 y 70, por el contrario ha sufrido numerosos avatares en las dos décadas siguientes (los 80 y los 90), a consecuencia de presiones descentralizadoras de naturaleza múltiple.

5. Las relaciones profesionales de los países nórdicos son objeto paradójicamente tanto de una considerable autonomía de los interlocutores sociales como de una intervención del Estado muy marcada.

Con frecuencia, los agentes sociales se han estructurado de manera autónoma precisamente para evitar la injerencia del Estado; sin embargo esta injerencia en el sistema de negociación salarial ha demostrado su importancia en estos cuatro países. Su objetivo era generalmente hacer aceptables las políticas de austeridad salarial en el marco de un cambio político mayor, del cual solamente el Estado llevaba las riendas (a cambio de transferencias sociales, de una política fiscal ajustada, de una política de vivienda mejor, de la garantía del control de los precios, de políticas de promoción de empleo, etc). Estas políticas de austeridad tenían como fundamento político y económico la doble preocupación de salvaguardar el pleno empleo y velar por la competitividad de la economía.

Destaca que la intervención del Estado haya sido tradicionalmente más frecuente en los países con movimientos sindicales menos unitarios, tales como **Noruega**, - donde los sindicatos de empleados están más fragmentados y la densidad sindical es menor- o incluso en **Finlandia**, donde el movimiento sindical estaba más dividido entre criterios políticos. Además, la importancia que cobraron en Noruega las inversiones extranjeras durante su fase de industrialización, especialmente en los sectores de exportación (armadores, sector forestal, productos semiacabados, química), explica asimismo el papel, en principio más intervencionista, del Estado en materia económica, industrial y social. Es en estos dos países donde se ha visto practicar más y de manera más repetida auténticas políticas salariales. En **Suecia**, donde la capacidad de autonomía de los interlocutores sociales en la regulación económica se reveló más fuerte, la injerencia gubernamental se dio sobre todo en la década de los 80, a causa de la fragmentación de intereses de los asalariados y para contrarrestar las crecientes presiones patronales en favor de la descentralización de la negociación. La patronal sueca había estimado que la vaguedad legal de los años 70, resultante del desorbitado poder sindical ejercido sobre el gobierno socialdemócrata, había acabado con la regla de la autonomía de los interlocutores sociales y justificaba un cambio de estrategia por su parte.

6. ¿Qué papel jugaron los factores económicos en el desarrollo de los modelos nórdicos? Se advierte que las condiciones económicas iniciales y los ritmos de crecimiento industrial fueron muy diferentes. Mientras que **Suecia** estuvo marcada desde muy temprano por una economía abierta, enfocada a la exportación y que precisamente para seguir siendo competitiva ideó un modelo basado en la moderación salarial, la movilidad en el empleo y la aceptación de los cambios tecnológicos, el contexto era muy diferente en los otros tres países. En **Noruega**, **Finlandia** e **Islandia** fueron más bien los errores de la economía nacional protegida los que facilitaron la puesta en marcha de compromisos nacionales.

7. Una lectura histórica del desarrollo y del funcionamiento del sistema de relaciones profesionales de cada uno de los



cuatro países hasta los años 70 llevaría a comparar Suecia con Noruega por un lado y a tratar Finlandia e Islandia como casos un poco aparte. Con el paso de los años las convergencias entre los cuatro fueron cada vez más numerosas.

Finlandia era específica a consecuencia de una industrialización más tardía, de una situación de lucha de clases hasta después de la Segunda Guerra Mundial, de agentes sindicales más divididos, de un reparto político más complejo y de un partido socialdemócrata desunido, de una patronal estructurada más tardíamente y de la instauración posterior de las prácticas de negociación colectiva. Estos son los factores asociados a la lucha de clases y al reparto político que explican la especificidad que presentaba Finlandia en sus orígenes. No obstante, después de la Segunda Guerra Mundial se fue ajustando progresivamente al sistema sueco y noruego, gracias a un cambio de comportamiento patronal a favor de un sistema centralizado de negociación, gracias a la reunificación sindical a partir de 1969 y al apaciguamiento de las tensiones en el seno de la izquierda.

Respecto a **Islandia**, su sistema de relaciones sociales estuvo igualmente marcado en un principio por una socialdemocracia menor y un Estado-providencia menos desarrollado, pero sobre todo por unas relaciones más informales asociadas al pequeño tamaño de sus empresas. Sin embargo, Islandia convergió también cada vez más con los otros países nórdicos; el resultado de este alineamiento serán los famosos pactos sociales nacionales de 1989 y 1990, que por primera vez conseguirían estabilizar una economía intrínsecamente inestable, ligada a la propia naturaleza del sector de la pesca.

La convergencia creciente entre los sistemas de relaciones profesionales nórdicos se debe sin duda alguna a una relativa homogeneidad de factores institucionales, culturales, políticos, y de características del mercado de trabajo, así como a la intensa cooperación entre gobiernos y agentes políticos y sociales en el seno de los países, pero también a los efectos miméticos muy vinculados a la experiencia de la cooperación nórdica entre países, institucionalizada en el marco del Consejo Nórdico desde 1952.

II. ¿ Modelos en crisis ?

1. El impacto de la internacionalización de las economías.

En comparación con los otros países de la OCDE, los rasgos comunes en las economías de los cuatro países han sido los siguientes: En un principio una situación de gran contraste entre por una parte los sectores exportadores competitivos sometidos a la competencia internacional, y por otra, un sector público enorme y sectores económicos protegidos (agricultura, vivienda, transportes, asistencia privada y ciertas ramas industriales), que se habían beneficiado hasta entonces de notables ventajas sociales y salariales. En efecto, los países nórdicos se caracterizan por unas economías abiertas que trabajan para la exportación, donde las materias primas (petróleo, y gas en Noruega), sector forestal (en Finlandia), la pesca (en Islandia) juegan aún un papel crucial, diferenciándose en cambio Suecia por la importancia mayor de su industria de elaboración de productos acabados. En Finlandia, el fin de los acuerdos de compensación con la ex-URSS en 1990 fue un serio golpe para las industrias exportadoras tradicionales de la metalurgia y el textil. Noruega, Finlandia e Islandia son por tanto particularmente vulnerables a la evolución de los precios de las materias primas o a los avatares del sector pesquero. Por otra parte, desde mitad de los años 60 el sector público no ha cesado de crecer en los cuatro países, principalmente en Suecia y en Noruega, y en menor medida en Finlandia e Islandia.

Los cuatro países atravesaron a finales de los años 80 y a principio de los 90 por un periodo de grave recesión. El factor más alarmante en esta nueva fase de internacionalización de las economías nórdicas es la elevación sin precedentes de las respectivas tasas de desempleo: 19,9% en Finlandia, 10,4% en Suecia, 5,6% en Noruega (estadísticas de 1994 del Consejo Nórdico). En Islandia esta tasa es sólo del 3,1% pero con tendencia al alza, y es importante recordar que allí las fluctuaciones del empleo en invierno son muy fuertes en dos sectores clave, la pesca y la construcción. A consecuencia de factores climáticos, de la extensa superficie de sus territorios y del aislamiento geográfico, los países nórdicos sufren disparidades regionales muy importantes en materia de

“Una lectura histórica del desarrollo y del funcionamiento del sistema de relaciones profesionales de cada uno de los cuatro países hasta los años 70 llevaría a comparar Suecia con Noruega por un lado y a tratar Finlandia e Islandia como casos un poco aparte. Con el paso de los años las convergencias entre los cuatro fueron cada vez más numerosas.”

Esta convergencia “(...) se debe sin duda alguna a una relativa homogeneidad de factores institucionales, culturales, políticos, y de características del mercado de trabajo, así como a la intensa cooperación entre gobiernos y agentes políticos y sociales en el seno de los países, pero también a efectos miméticos muy vinculados a la experiencia de la cooperación nórdica (...) institucionalizada (...) desde 1952.”

“(...) desde mitad de los años 60 el sector público no ha cesado de crecer en los cuatro países, principalmente en Suecia y en Noruega, y en menor medida en Finlandia e Islandia.”

“Los cuatro países atravesaron a finales de los años 80 y a principio de los 90 por un periodo de grave recesión.”



“A consecuencia de factores climáticos, de la extensa superficie de sus territorios y del aislamiento geográfico, los países nórdicos sufren disparidades regionales muy importantes en materia de desempleo, con tasas record en las regiones más periféricas.”

“En los cuatro países, el coste del Estado-providencia estuvo sometido a estrecha vigilancia durante el mismo periodo (principio de la década de los 90), tomándose numerosas medidas(...)” para reducirlo.

“La posición anteriormente dominante de los socialdemócratas en el sistema político, sobre todo en Suecia y Noruega y en menor medida en Finlandia e Islandia, decayó sensiblemente en los años 80 y 90.”

“En los años 80 y 90, la negociación colectiva estuvo marcada por una injerencia creciente del Estado.”

desempleo, con tasas record en las regiones más periféricas.

Frente a esta situación se adoptaron políticas de austeridad sin precedentes y especialmente políticas salariales, basadas en compromisos nacionales espectaculares. Estos compromisos utilizaban de nuevo claramente el recurso a la solidaridad nacional ya empleado en el pasado. Al mismo tiempo los gobiernos adoptaron toda una serie de medidas de urgencia para fomentar el empleo, en particular en favor de los parados de larga duración y de los jóvenes.

Los cuatro países emprendieron ya en los años 80, pero sobre todo al principio de la década de los 90, una política de liberalización de los mercados e instituciones financieras, y, con excepción de Islandia, alinearon su moneda nacional con el ecu. Su autonomía financiera se encontró con ello disminuida, mostrándose cada la práctica de las devaluaciones sucesivas, válvula de seguridad de los países nórdicos a la que los gobiernos habían recurrido tradicionalmente. Por otra parte, las crisis financieras que se pusieron de manifiesto a finales de 1992 forzaron a tres de los países nórdicos (Noruega, Finlandia y Suecia) a devaluar o a dejar flotar su moneda. De manera general, sus gobiernos de derecha, pero también los socialdemócratas, adoptaron en los diez últimos años políticas económicas de sesgo claramente más liberal, con el objeto de reactivar las fuerzas del mercado y de acelerar la inserción de estas economías en la economía internacional, especialmente en la europea.

En los cuatro países, el coste del Estado-providencia estuvo sometido a estrecha vigilancia durante el mismo periodo, tomándose numerosas medidas para desestatalizar parte de los servicios sociales, para mejorar la competitividad del sector público (Estado y municipios), disminuyendo el número de beneficiarios y el alcance de las prestaciones y ventajas sociales (ejemplos: reducción de las prestaciones por enfermedad, el número de días de vacaciones, las indemnizaciones por desempleo, elevación de la edad de jubilación, etc).

Los respectivos Institutos de empleo de Suecia y Finlandia emprendieron medi-

das en este sentido. Están en marcha importantes reducciones presupuestarias desde el principio de la década de los 90, principalmente en estos dos últimos países.

Además de la pérdida de autonomía monetaria y de la exigencia de mayor competitividad, la internacionalización de las economías nórdicas planteó un tercer problema: la extensión de las inversiones internacionales de los grandes grupos suecos, aunque también la de los noruegos y finlandeses, representa una amenaza para la cohesión de los sistemas de producción nacionales, ya que las inversiones se efectuaron en detrimento de estos. En Suecia por ejemplo, la producción de las empresas suecas en el extranjero supera actualmente la producción exportada por estas mismas empresas.

2. Fin de la hegemonía socialdemócrata, alternancia política y coaliciones políticas de composición variable.

La posición anteriormente dominante de los socialdemócratas en el sistema político, sobre todo en Suecia y Noruega y en menor medida en Finlandia e Islandia, decayó sensiblemente en los años 80 y 90. Por todas partes aparecieron partidos de derecha y de centro, sucediéndose gobiernos de coalición de conformación variable. En la actualidad Noruega y Suecia tienen un gobierno socialdemócrata minoritario desde 1990 y 1994, respectivamente. Desde 1991 ejerce el poder en Islandia una coalición entre los socialdemócratas y la derecha, mientras que en Finlandia es una coalición de centro-derecha. Los propios partidos socialdemócratas cambiaron, bajo la presión de corrientes internas de pensamiento liberal. Añadamos además que frente a la tradicional dicotomía izquierda-derecha se ha asistido a la aparición de tendencias políticas nuevas (especialmente los verdes): la escena política es en lo sucesivo más variada y fragmentada.

3. ¿ Hay posibilidades de supervivencia para la negociación centralizada ?

En los años 80 y 90, la negociación colectiva estuvo marcada por una injerencia creciente del Estado. Este intervenía ya de manera notable con anterioridad en



Finlandia y en Noruega, pero el fin de la autonomía de los interlocutores sociales en favor de la injerencia gubernamental se sintió especialmente en Suecia.

¿ Cuáles fueron las razones comunes de esta intervención cada vez mayor de los gobiernos en materia salarial? La competencia creciente entre los sindicatos de trabajadores de oficina, los del sector público y los de obreros, y las grandes tensiones entre los sectores sometidos a fuerte competencia económica y los sectores menos expuestos, condujeron a una inflación de las subidas salariales, a una fragmentación de la negociación centralizada, al fenómeno de la desviación salarial y a un aumento de la conflictividad. La patronal, presionando para la descentralización, alentó en gran medida esta fragmentación. Ahora bien, dados los requisitos que plantea la creciente internacionalización, el gobierno, a fin de transferir más recursos desde los asalariados hacia los beneficios, y de dominar como en el pasado sus equilibrios económicos, se propuso contener la dispersión de la negociación centralizada en favor de la política salarial bajo diferentes formas, especialmente con “políticas de salarios negociados” y mediante la intervención frecuente de mediadores o árbitros.

Atenazada entre fuerzas centralizadoras por una parte y descentralizadoras por otra, ¿en qué va a quedar la negociación centralizada tan típica de los cuatro países nórdicos?. Los pactos sociales de urgencia y de salvaguarda nacional (como los creados a finales de los años 80 y a principios de los 90) para hacer frente a situaciones de crisis económica aguda, no funcionan más que de manera excepcional, y la experiencia pasada demuestra que no se puede invocar a la gravedad de la recesión de manera repetida. En resumen, mientras el Estado es cada vez menos capaz de ofrecer contrapartidas sociales a la austeridad, los empresarios no encuentran ya las ventajas de antaño en la negociación centralizada (especialmente a causa de la imposibilidad de evitar las oscilaciones salariales y de un deseo por su parte de diversificación y flexibilización de las políticas salariales), y los intereses de los asalariados se muestran cada vez más fragmentados; la supervivencia duradera de compromisos na-

cionales bajo el báculo del Estado parece improbable. Los gobiernos se dan cuenta de estas dificultades, y aparece además en Finlandia y en Suecia un deseo de disociar cada vez más la esfera de las relaciones profesionales (y por tanto la negociación colectiva) de la gestión del Estado-providencia. En Suecia, donde el riesgo de desmembración del modelo nórdico es mayor, los socialdemócratas continúan defendiendo un sistema centralizado de negociación, pero que dejaría un lugar más importante a las fuerzas del mercado y pondría freno a algunos defectos de la solidaridad salarial.

El remodelado del sistema de negociación pretende lograr nuevos equilibrios entre, por una parte, el grado de coordinación deseable entre acuerdos sectoriales y, por otra la articulación entre acuerdos sectoriales y acuerdos de empresas en cada uno de los sectores (¿qué tolerancia en cuanto a la oscilación salarial?).

Dentro de este plan, las evoluciones y tendencias de la cartelización (el hecho de que varias federaciones de diferentes sindicatos se reagrupen en cárteles de negociación para llevar las negociaciones en un sector dado, como por ejemplo el sector público) que tan pronto significan reagrupamiento de múltiples agentes y centralización, como fragmentación de la negociación a causa de la multiplicación de los cárteles, desempeñan un papel estratégico clave.

La negociación colectiva de los países nórdicos se enfrenta actualmente al siguiente dilema. Por una parte, la importancia respectiva de los niveles de negociación dependerá cada vez más de la manera en que los agentes sindicales y patronales se reorganicen entre sí para formar nuevas unidades de negociación (cárteles) que consideren adecuadas y más conformes a sus intereses. Por otra parte, estos reajustes que tienden precisamente a corregir algunas de las desviaciones de los modelos nórdicos (destrucción de la jerarquía salarial retribuyendo insuficientemente la cualificación, cualificación de los operarios poco retribuida en comparación con los empleados no cualificados...) y que anuncian mayor descentralización, deberán efectuarse de manera que no pongan en peligro los equilibrios económicos globales.

“(...) dados los requisitos que plantea la creciente internacionalización, el gobierno, (...) se propuso contener la dispersión de la negociación centralizada (...)”

“(...) aparece además en Finlandia y en Suecia un deseo de disociar cada vez más la esfera de las relaciones profesionales (y por tanto la negociación colectiva) de la gestión del Estado-providencia.”

“(...) las evoluciones y tendencias de la cartelización (...) que tan pronto significan reagrupamiento de múltiples agentes y centralización, como fragmentación de la negociación a causa de la multiplicación de los cárteles, desempeñan un papel estratégico clave.”



“Por el lado sindical (...)” las reestructuraciones internas “se impusieron por la exigencia de transformación del sistema de negociación colectiva y las crecientes tensiones entre confederaciones obreras y confederaciones de trabajadores de oficina”

“Ya en 1988 se llevó a cabo una fusión entre cinco federaciones de industria del sector privado para contrarrestar el peso de las federaciones del sector público y de los servicios.”

“Se agruparon asociaciones patronales de vocación social con aquellas que tenían competencia económica (...) en algunos sectores. El objetivo de estos procesos de unificación es hacer sus actividades más eficaces, menos costosas y llegar a una defensa común de sus intereses especialmente a nivel europeo.”

El “(...) notable cambio de estrategia patronal (...)” apuesta “por la descentralización de la negociación, la flexibilidad de las relaciones laborales, principalmente en los salarios y la organización del trabajo, una legislación social menos rígida y un parcial cuestionamiento del Estado-providencia”

4. Sindicatos y patronales: transformación de los aparatos, programas y estrategias.

En los años 80 y 90 han tenido lugar movimientos de reestructuración interna, tanto en los sindicatos como en la patronal. **Por el lado sindical** los cambios se impusieron por la exigencia de transformación del sistema de negociación colectiva y las crecientes tensiones entre confederaciones obreras y confederaciones de trabajadores de oficina. Recordemos que la topografía sindical es relativamente simple y bastante similar entre los países nórdicos. Nos encontramos generalmente frente a tres tipos de agentes: una confederación de origen obrero, una confederación de empleados-técnicos y una confederación de asalariados con diploma académico o equivalente. Por regla general, cada una de las confederaciones cubre a la vez al sector público y al privado.

En nombre del incremento de sus afiliados en veinte años, las confederaciones de trabajadores de oficina (las de empleados y las de titulados superiores) tendieron a desquitarse de las confederaciones obreras tradicionales y a reducir el papel de éstas últimas, en otro tiempo preponderante. Por añadidura, en las confederaciones obreras la parte correspondiente al sector público ha llegado a ser influyente o incluso dominante, lo que ocasiona importantes divisiones internas. Es la LO noruega la que ha hecho alarde de las ideas con mayor empuje en materia de reestructuración durante la preparación de su congreso de 1993. Se tratará de elegir si se quiere privilegiar en la remodelación sindical la rama de actividad, el oficio o empleo ejercido, o el sector (privado o público). Ya en 1988 se llevó a cabo una fusión entre cinco federaciones de industria del sector privado para contrarrestar el peso de las federaciones del sector público y de servicios. Igualmente se hicieron propuestas de fusión con ocasión del congreso de la LO sueca de 1991.

En Suecia, a pesar de estas tensiones y, de manera ejemplar para los otros países nórdicos, la LO (trabajadores manuales) y la TCO multiplicaron intercambios y alianzas en el marco de una cooperación conflictiva.

En el **lado patronal** se han dado igualmente reestructuraciones internas durante las décadas de los 80 y de los 90, princi-

palmente en el sector privado. Se agruparon asociaciones patronales de vocación social con aquellas que tenían competencia económica, especialmente a nivel nacional en **Finlandia y Suecia** y en **Noruega** en algunos sectores. El objetivo de estos procesos de unificación es hacer sus actividades más eficaces, menos costosas y llegar a una defensa común de sus intereses especialmente a nivel europeo. Además, a semejanza de lo sucedido en el lado sindical, hubo también fusiones entre pequeñas federaciones patronales. Finalmente, las grandes federaciones como la metalurgia acometieron también una redistribución interna de funciones para adaptarse a la progresiva descentralización de la negociación colectiva: con respecto a sus miembros, la federación tendrá cada vez más el papel de consejero que de negociador directo.

Las tensiones que las relaciones sindicatos-patronales han tenido en la década de los 80 y principio de los 90 procedieron esencialmente del notable cambio de estrategia patronal, que apostó por la descentralización de la negociación, la flexibilidad de las relaciones laborales, principalmente en los salarios y la organización del trabajo, una legislación social menos rígida y un parcial cuestionamiento del Estado-providencia. La ofensiva patronal liberal en **Suecia** fué la más espectacular y también la más política. Iniciada más de diez años antes, alcanzó su punto álgido con la salida de la SAF de los organismos tripartitos en 1992.

Algunos rasgos que caracterizan los conflictos de los diez últimos años en los cuatro países: la ampliación del sistema de negociación centralizada al conjunto de las confederaciones sindicales dió lugar a numerosas comparaciones entre grupos y cárteles durante la negociación, produciendo una multiplicación de los conflictos; por otro lado se acrecentó la tendencia a la huelga entre los empleados del sector público, especialmente entre las mujeres, y también su militancia; los motivos de las huelgas siguieron siendo principalmente los salarios; en respuesta sobre todo a medidas de reorganización, se produce en los países nórdicos un número importante de paros breves en las empresas.

En comparación con los años 70, los programas sindicales de los países nórdicos no han dado pruebas de gran novedad ni ori-



ginalidad en la década de los 80. Recordemos que las propuestas sindicales habían permitido en los años 70 un espectacular avance en cuanto a legislación social, principalmente en los cuatro ámbitos siguientes: seguridad y condiciones de trabajo, protección del empleo, democracia industrial, igualdad de oportunidades y no discriminación entre hombres y mujeres. Desde hace diez años, los avances legales (o los de los acuerdos de base) sobre estos temas han sido mucho menores.

En comparación con otros movimientos sindicales, lo que en el momento actual llama la atención de los programas sindicales nórdicos es la mayor importancia atribuida a cuestiones societales como la política medioambiental y la protección de los consumidores, o incluso las propuestas concretas para la reforma del Estado-providencia. El aspecto internacional ha cobrado importancia: superando los temores frente a las consecuencias de la integración europea, se ha reafirmado una voluntad creciente de europeización e internacionalización de los respectivos movimientos sindicales. La cooperación nórdica entre confederaciones ha visto un renacimiento del interés por la información-consulta de los asalariados, que ha llevado a poner en marcha comités de grupos escandinavos.

Es necesario destacar por otra parte la permanente preocupación de los sindicatos nórdicos por el mantenimiento de las políticas económicas en favor del pleno empleo. Con tasas de desempleo inquietantes desde principios de los años 90, el tema del empleo está nuevamente en el centro de las prioridades sindicales. Si bien está claro que los sindicatos aceptan la necesidad de mayor flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo en las empresas, están lejos de convencerse de que la reducción del tiempo de trabajo (o incluso la repartición del trabajo) sea una solución al desempleo. Si esto les parece legítimo como mejora de la calidad de vida en el trabajo y fuera de él, no ven en ello en absoluto un remedio a los problemas del empleo, como es el caso de la mayoría de los otros sindicatos de la Unión Europea. Por otro lado, si bien piensan que una política activa del mercado de trabajo contribuye a mantener la calidad de la mano de obra, según ellos son ante todo las políticas económicas las que deben garantizar un alto nivel de empleo.

A este respecto, la formación ha sido desde los orígenes del movimiento sindical un punto fijo en su política reivindicativa. En efecto, el famoso modelo sueco puesto en marcha en los años 50, uno de cuyos elementos básicos se dirigía a estimular los procesos de restructuración del aparato productivo, se apoyaba precisamente en una política activa tendente a paliar las consecuencias negativas que la racionalización tiene sobre el empleo: se ha desarrollado también un sistema muy denso de formación-reconversión dirigido a los desempleados, pero también en favor de los asalariados amenazados con perder su empleo. El objetivo fue acrecentar el papel estratégico de la formación-reconversión, más beneficioso en el plano económico e individual, con el fin de reducir el de los gastos "pasivos" (subsídios de paro ...) o compensativos (trabajos de utilidad colectiva). El conjunto de esta política de formación es el fruto de la colaboración estrecha entre los sindicatos y el partido socialdemócrata. Los sindicatos que están en el origen de su elaboración y su desarrollo asumen igualmente responsabilidades importantes en su puesta en práctica y su administración, especialmente a través del servicio de empleo a nivel nacional, regional y local.

5. Lazos menos estrechos entre partidos políticos y sindicatos.

¿Cómo han evolucionado en estos últimos años los lazos entre los sindicatos y los partidos socialdemócratas? Se han relajado un tanto a consecuencia de una búsqueda creciente de autonomía por cada una de las partes. En primer lugar, los partidos socialdemócratas buscaron desmarcarse de su homólogo sindical (LO en Suecia y Noruega, SAK en Finlandia, FTI en Islandia) por diversos motivos: poder desarrollar más libremente alianzas con partidos de centro y con otras organizaciones sindicales diferentes a la LO; bajo la presión de una corriente liberal interna, la socialdemocracia deseaba llevar a cabo políticas que dieran nueva prioridad a las fuerzas del mercado: le interesaba en lo sucesivo representar intereses mucho más amplios que los de los miembros de su tradicional socio sindical.

Por el lado sindical, numerosos estudios revelaron que una parte creciente del electorado de las LO y SAK (Suecia, Noruega

“En comparación con otros movimientos sindicales, lo que en el momento actual llama la atención de los programas sindicales nórdicos es la mayor importancia atribuida a cuestiones societales como la política medioambiental y la protección de los consumidores, o incluso las propuestas concretas para la reforma del Estado-providencia.”

“Es necesario destacar (...) la permanente preocupación de los sindicatos nórdicos por el mantenimiento de las políticas económicas en favor del pleno empleo.”

“(...) la formación ha sido desde los orígenes del movimiento sindical un punto fijo en su política reivindicativa (...) El objetivo fue acrecentar el papel estratégico de la formación-reconversión, más beneficioso en el plano económico e individual, con el fin de reducir el de los gastos “pasivos” (subsídios de paro ...) o compensativos (trabajos de utilidad colectiva).”



“(...) mientras que tradicionalmente las políticas activas de empleo podían hacerse cargo del 80% de los desempleados, en 1992 no abarcaron más que al 50% del paro (en Suecia y en Noruega), la proporción más baja desde 1950.”

“(...) las políticas macroeconómicas hasta finales de los años 80 tuvieron más capacidad que en otros países para reabsorber el desempleo (...)” los “(...) mecanismos económicos tradicionales son actualmente cuestionados por los gobiernos y los empresarios, que no los creen ya adecuados para la nueva etapa de internacionalización de la economía y de integración en la Unión Europea.”

y Finlandia) votaban por partidos no socialistas, y además las bases deseaban que el sindicato aumentara las distancias frente a su natural aliado. Este distanciamiento se ve simbolizado por el abandono oficial del principio de “afiliación colectiva” (del sindicato al partido) en Suecia y su debilitamiento en Noruega. A fin de cuentas, si la socialdemocracia en el poder ofrece menos contrapartidas en la política económica, fiscal y social, disminuye el interés sindical por mantener una estrecha relación. Finalmente, con la liberalización y la internacionalización de las políticas económicas que reducen el margen de maniobra de los Estados y debido al incremento del desempleo, los sindicatos prefieren alcanzar también mayor autonomía.

6. ¿ Final de las políticas de pleno empleo ?

Aunque el desempleo siga siendo aún en los países nórdicos, con excepción de Finlandia, inferior a la media de la Unión Europea (11% en 1994) su rápido incremento se considera alarmante, más aún cuando los planes de reconversión, de formación y de creación de empleo ocupan entre el 3 y el 4% de la población activa, lo que constituye el denominado empleo “protegido”.

El bajo nivel de desempleo, tan característico de los sistemas nórdicos hasta finales de los años 80, estuvo asociado a multitud de factores. La centralización de la negociación colectiva permitió coordinar las subidas salariales, evitando, en beneficio de una perspectiva global, las subidas que superaran las posibilidades de la economía y escapando así a la espiral inflacionista perjudicial para el empleo. A continuación, a diferencia de otros países eu-

ropeos, una política activa de empleo desarrollada y bien pensada, que contemplaba periodos de formación (especialmente de reconversión profesional), o incluso de empleo de utilidad pública, contribuyó a prevenir el desempleo o a asegurar una transición rápida del desempleo hacia el empleo. El objetivo pretendido por los gobiernos nórdicos era gastar más en medidas activas de reconversión que en medidas pasivas de indemnización al desempleo. Sin embargo, mientras que tradicionalmente las políticas activas de empleo podían hacerse cargo del 80% de los desempleados, en 1992 no abarcaron más que al 50% del paro (en Suecia y en Noruega), la proporción más baja desde 1950.

Finalmente, y sobre todo, las políticas macroeconómicas hasta finales de los años 80 tuvieron más capacidad que en otros países para reabsorber el desempleo, por una parte a través de una expansión del sector público que compensaba en parte las pérdidas de empleo debidas a reestructuraciones industriales y por otra mejorando las tasas de cambio para las empresas gracias a una política de devaluaciones sucesivas. Todos estos mecanismos económicos tradicionales son actualmente cuestionados por los gobiernos y los empresarios, que no los creen ya adecuados para la nueva etapa de internacionalización de la economía y de integración en la Unión Europea. En Suecia, por ejemplo, los sindicatos LO y TCO en 1992 acusaron al gobierno de utilizar deliberadamente el desempleo para controlar el alza de precios y reclamaron un programa nacional de creación de empleo. Así, principalmente debido a que el pleno empleo no es ya el objetivo central de las políticas económicas y sociales, haremos bien en dudar de la supervivencia de los “modelos” nórdicos.

Bibliografía

Bruun, N., et al (1992), *The Nordic Labour Relations Model*, Aldershot, Dartmouth Editor

Dolvick, J.E., Stokland, D., (1992), “The Norwegian Model in Transition” in Ferner, A. and Hyman, R., *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford, Blackwell.

Ferner, A. and Hyman, R., (1992) *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford, Blackwell.

Goetschy, J., (1990), “Le confort suédois” et “Suède: à la recherche de la négociation perdue”, in Bibes, G., Mouriaux, R., *Les syndicats européens à l'épreuve*, Paris, Fondation Nationale de Sciences Politiques.

Goetschy, J., (1994), *Les modèles sociaux nordiques à l'épreuve de l'Europe*. La Documentation française, Paris

Gudmundsson, G., Fridriksson, T., (1990), “Klassesarbejde i Island: underudvikling elleregne veje?” in D. Fleming, *Industriell Demokrati i Norden*, Lund, Arkiv.

Hernes, G., (1990), “The Dilemmas of Social Democracies. The case of Norway and Sweden” in Schmitter (ed), *Experimenting with Scale*. Cambridge University Press. Cambridge.

Kaupinen, T., (1990), *Labour Relations in Finland*, Ministerio de Trabajo, Helsinki.

Nordic Council of Ministers (1994), *Working Life in Norden: “Labour Market Policy - Is it worth anything at all?”*, vol.8, nº3

OCDE, *Etudes économiques sur la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Islande* (anual).

Rehn, G., Vicklund, B., (1990), “Changes in the Swedish Model” in Baglioni & Crouch, *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*. London, Sage.