

EL MODELO NÓRDICO

THE NORDIC ECONOMIC MODEL

Rafael Pampillón Olmedo
Universidad CEU-San Pablo e Instituto de Empresa
Rafael.Pampillon@ie.edu

Recibido: septiembre de 2007; aceptado: enero de 2008

RESUMEN

El objeto del presente artículo es ofrecer una visión actualizada del modelo económico nórdico y de las reformas que en él se han producido. Para ello se destacan las principales diferencias entre dicho modelo y los otros dos que existen en Europa, a saber, el anglosajón y el continental. De esta forma, el lector obtiene una primera visión general. Sin embargo, el artículo se centra en analizar una por una las características de este modelo en cada uno de los cinco países nórdicos que lo desarrollan en su sistema económico, así como las reformas específicas que han aplicado. Todo ello con el objetivo de averiguar cuáles son las claves del éxito y del carácter duradero del modelo económico nórdico.

Palabras clave: Estado de bienestar; Sector público; Intervención económica; Flexibilidad del mercado laboral; Eficiencia; Productividad; Competitividad; Capacidad de adaptación.

ABSTRACT

The object of this article is to give a current point of view of the economic model of the European Nordic countries and its reforms. To achieve this purpose we emphasize in the main differences between this economic model and the two others that exists in Europe (Anglo-Saxon and Continental). By this way the reader receives a first global view. However, the core of the article focuses on the individual analysis of each five countries that develops this model in their economic systems and the specific reforms applied. The final aim is to find which are the keys of the success and durability of the Nordic economic model.

Keywords: Welfare State; Public Sector; Public Intervention; Labour Market Flexibility; Efficiency; Productivity; Competitivity; Adaptation Ability

Clasificación JEL: H00.

1. INTRODUCCIÓN¹

En Europa se pueden distinguir tres tipos de modelos económicos. Por un lado está el modelo anglosajón, que es el que rige en Irlanda y Gran Bretaña. Se trata de un modelo económico que se caracteriza por un Estado de Bienestar relativamente generoso combinado con mercados laborales bastantes liberalizados. Un segundo modelo sería el nórdico (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Islandia y Suecia), con un elevado nivel de gasto público en protección social, mercados laborales relativamente poco regulados y fuertes sindicatos. Finalmente, el resto de los países europeos entrarían en la categoría de los continentales, caracterizados por una mezcla sin proporciones definidas de alta protección del empleo, subsidios por desempleo y alta intervención del Estado en la economía.

¿Que modelo funciona mejor? El sistema nórdico parece ser el que ha dado mejores resultados. Finlandia, Dinamarca y Suecia se encuentran dentro de las economías más competitivas del mundo, pese a su fuerte protección social. El crecimiento de estos países está muy por encima de la media europea, y mantienen niveles relativamente bajos de desempleo. La flexibilidad de la política laboral en el modelo nórdico ha sido un factor determinante para estos resultados positivos.

Actualmente, la mayoría de los países europeos, aquellos que hemos clasificado en la categoría de continentales, están intentando salvar sus costosos, grandes e ineficientes sistemas públicos, y es por ello que en Europa, especialmente en la Comisión Europea, se está planteando copiar el “modelo nórdico” para instalarlo en sus economías. El problema es que la percepción que los políticos y el público en general tiene de dicho modelo no se corresponde con la realidad. Muchas personas, economistas incluidos, cuando oyen hablar del “modelo nórdico” lo asocian al modelo que estos países presentaban en la década de los años 70 u 80, es decir, la versión extrema de la protección

¹ Este artículo se ha realizado más con la intención de ser utilizado como base para discusión con los alumnos en clase que como ilustración del manejo eficaz o ineficaz de una determinada política económica.

estatal “de la cuna a la tumba”. Pero en contra de lo que la mayoría de la gente piensa, los países nórdicos tienen ahora un modelo diferente como vamos a analizar país por país.

2. DINAMARCA

En 1970, en términos de PIB per cápita, Dinamarca era el tercer país más rico del mundo, superado sólo por Estados Unidos y Suiza. En 2003 –después de más de treinta años de Estado del Bienestar– Dinamarca cayó al séptimo puesto y aumentó su tasa de paro. Un artículo titulado “Nordic Star”, de Chresten Anderson, publicado por The Wall Street Journal, señalaba que, gracias a los cambios recientes realizados en el modelo económico danés, el país nórdico ha reducido substancialmente su tasa de desempleo, situándola en el 4% en 2006 frente al 8% de la UE-27. Además, Dinamarca ha recuperado en 2006 su tercera posición como país más rico del mundo después de Noruega y Suiza.

¿Qué cambios explican tan envidiable recuperación? Los cambios aplicados por las autoridades danesas han sido denominados como “flexiguridad”. ¿En qué consiste la flexiguridad? Es una combinación inédita (ningún país lo ha logrado hasta ahora) de un alto grado de flexibilidad en el mercado laboral, protección al trabajador desempleado y eficaz política activa de empleo. La flexibilidad del mercado laboral consiste en que las contrataciones y los despidos se producen con mucha facilidad y rapidez y sin coste para la empresa. Esto permite una adaptación casi inmediata de las necesidades de mano de obra que tienen las empresas en función de la coyuntura económica. Un trabajador danés tiene a lo largo de su vida una media de seis empleos, en vez de los cuatro que tiene el de la UE. Eso quiere decir que existe en Dinamarca una mayor predisposición de los empresarios a contratar y a despedir. En cambio, en algunos países del centro y sur de Europa, la rigidez del mercado laboral es uno de los motivos principales que explican el elevado nivel de desempleo. Las numerosas trabas impuestas al despido (principalmente, el pago que tienen que hacer las empresas en concepto de indemnizaciones) hace que los empresarios contemplen alternativas diferentes a la creación de empleo a la hora de expandir su negocio.

Podría parecer que el modelo danés sigue las premisas del modelo anglosajón, lo cual es sólo una verdad a medias. Y lo es porque el modelo danés no prescinde del Estado de Bienestar característico de los miembros de la UE y, sobre todo, de los países nórdicos. Dinamarca posee una seguridad social financiada por el estado que concede un subsidio de desempleo relativamente alto. Existe, además, un fondo para desempleados que se financia a través de aportaciones de los trabajadores. Pero quizás el aspecto más estratégico en cuanto al éxito del modelo danés sea su eficaz política activa de trabajo (formación profesional y reconversión de oficios para los parados). Los desempleados daneses tienen derechos (subsidio de paro),

pero también obligaciones. Dichas obligaciones pasan por tratar de encontrar empleo de forma activa o capacitarse para tal cometido, realizando todos los procesos de formación que sean pertinentes. La política en cuestión está tan bien concebida que resulta difícil que un ciudadano pueda abusar del sistema (algo que sucede bastante en España). Si un parado, que cobra el subsidio, al cabo de tres meses sigue sin empleo, se le obliga a ocupar un puesto de trabajo que esté libre.

Este fenómeno sitúa la tasa de paro danesa entre las mejores del mundo. El modelo danés introduce un cambio muy importante en el Estado del Bienestar: en vez de proteger el empleo se protege la flexibilidad. Por ello, no es sorprendente que la UE, al igual que lo hacen otros muchos países, estudie el modelo danés, sinónimo de elevada productividad con paz social y consenso político.

3. FINLANDIA

Finlandia es una pequeña república del noreste de Europa, integrante de la Unión Europea desde 1995. Tiene 338.145 km² (69% de bosques y 10% de lagos). Situada en el norte de Europa, Finlandia tiene el Báltico al oeste y al sur, fronteras comunes con Suecia (614 km), Noruega (736 km) y Rusia (1.340 km). Su población es de 5.278 millones de habitantes (finales de 2006) y en Helsinki hay 560.000 habitantes. Tiene dos lenguas oficiales, finés (91% de la población) y sueco (5,5%). También lapón en el norte (unos miles de hablantes).

Desde 1945 hasta la desaparición de la Unión Soviética, Finlandia tuvo un margen de maniobra limitado respecto a su potente vecina. Neutra, no alineada militarmente, entra en la Unión Europea en 1995, cuatro años después de la disolución de la URSS, en 1991. Finlandia lleva años con una estrategia de crecimiento a largo plazo, que le permite crecer de forma sostenida, en vez de solucionar de forma puntual y en el corto plazo sus problemas económicos. Resulta sorprendente cómo esta estrategia ha conseguido que Finlandia sea una economía puntera en tecnología en apenas 15 años.

Todo comenzó a principios de los años 90. Con el derrumbamiento del comunismo, la economía finlandesa sufrió una fuerte crisis. Para tratar de superar esta crisis, el país optó por conseguir una buena estructura educativa, que hizo que sus trabajadores se encontrasen entre los más cualificados del mundo. Con ese capital humano, las empresas finlandesas han logrado un alto grado de competitividad (Finlandia ocupa el primer lugar en el índice de competitividad del World Economic Forum). También llevó a cabo un drástico cambio de su estructura económica. La economía finlandesa se basaba en la fabricación de productos industriales maduros, como los forestales (madera, celulosa y papel), y con la caída de la URSS pasó a centrarse en las nuevas tecnologías (comunicaciones y electrónica). En cuanto a su Estado de Bienestar, como buen país nórdico, ha logrado consolidar el consenso social

entre empresarios, sindicatos y gobierno, lo que asegura la paz social por un lado, y consigue que, a largo plazo, los precios sean estables, lo que está permitiendo mantener la competitividad internacional por el otro. Otro de los aspectos clave de su modelo económico es el incremento del gasto en I+D (3,5% del PIB, el tercero más altos del mundo, después de Suecia e Israel). Es este un tema fundamental, sobre todo porque el 70% del total lo realiza el sector privado. Por último, la economía finlandesa se vio muy beneficiada por su entrada a la Unión Europea (UE), que vino a sustituir el antiguo papel que jugaba la URSS, logrando acceder a un gran mercado donde vender sus productos (el comercio exterior juega un papel vital y representa el 45% del PIB de Finlandia).

4. ISLANDIA

Hasta finales de la década de los años 80, la sociedad islandesa era profundamente socialista, con muchas empresas propiedad del Estado, altos impuestos y excesivas interferencias del Estado en la economía. Pero las cosas cambiaron a comienzo de la década de los años 90, cuando ganó el actual partido de gobierno, el Partido de la Independencia (conservador). Su primer ministro, Geir Haarde, empezó (hace 16 años) a liberalizar la economía de este pequeño país y lo llevó a la prosperidad. Los impuestos sobre el beneficio de las empresas se redujeron del 45% al 18% y los impuestos sobre la renta del 33% al 24%. Durante el mismo periodo, muchas compañías estatales se privatizaron y se introdujo competencia en sectores antes monopolizados por el estado. El PIB de Islandia creció a una media de 4.3% anual entre 1995-2006. El desempleo es del 1.6%.

Las elecciones generales celebradas el 12 de mayo de 2007 volvieron a situar al Partido de la Independencia (conservador), como la fuerza más votada. El segundo partido más votado fue el de los socialdemócratas. Como consecuencia de estos resultados Geir Haarde (Partido de la Independencia) ha optado por un gobierno de coalición con los socialdemócratas. Él seguirá al frente del gobierno, mientras que Ingibjorn Solrun Gisladdottir, líder de los socialdemócratas, será la ministra de Asuntos Exteriores. El resto de las carteras se repartirán a partes iguales entre los dos partidos. Mientras que los conservadores estarán al frente de materias como economía, educación, justicia, sanidad, agricultura y pesca; los socialdemócratas estarán al frente del ministerio de industria, medio ambiente, empresas, transportes y asuntos sociales.

La gran cuestión es si los dos líderes serán capaces de llegar a un entendimiento en dos temas de vital importancia para el futuro económico del país: por un lado, si Islandia debe seguir atrayendo inversiones intensivas en energía (como propone el Partido de la Independencia), como es el caso del aluminio, o frenar su crecimiento hasta observar cuáles son los efectos de la nueva planta de aluminio sobre el medio ambiente (como proponen

los socialdemócratas). El otro tema es la entrada o no de Islandia en la UE. Mientras los socialdemócratas se muestran defensores de la adhesión, el primer ministro ha manifestado en reiteradas ocasiones su oposición. No hay que olvidar que Islandia, con sus 300.000 habitantes, ha conseguido en el plazo de 16 años convertirse en uno de los países más prósperos del mundo y con mayor nivel de bienestar social.

5. NORUEGA

Noruega es un sorprendente caso de cómo se deben aprovechar los enormes ingresos de las exportaciones de gas y petróleo para financiar un generosísimo Estado de Bienestar. Si hacemos un poco de memoria, la economía noruega empezó a mejorar a partir de 1981, año en el que el partido laborista perdió las elecciones. Una coalición de partidos de centro derecha tomó el relevo. El nuevo gobierno puso en marcha una profunda reforma del modelo económico con políticas orientadas al mercado. Se liberalizaron los mercados financieros, se abolieron los monopolios estatales y se introdujeron hospitales privados. A comienzos de la década de los 90 llegó al poder un partido laborista más moderado que el que perdió las elecciones anteriormente en 1981. Este nuevo gobierno no modificó el signo de políticas reformistas llevadas a cabo por la coalición de centro derecha en la legislatura anterior. Ello permitió que Noruega continuase en la senda del progreso económico. Hace seis años, en el 2001, la derecha moderada recuperó el poder y dio otra vuelta de tuerca liberalizadora introduciendo competencia entre escuelas privadas y públicas. El resultado de este largo pero continuo proceso de liberalización se tradujo en alcanzar la renta per cápita más alta del mundo en el año 2005, la segunda por detrás de Estados Unidos en paridad de poder adquisitivo.

Sin embargo, en 2005 se produce un hecho sorprendente: una coalición socialista ganó las elecciones y prometió “menos mercado y más Estado”. Asombroso porque lo que está de moda no es tener un Estado fuerte y grande. Lo que hoy en día marca la diferencia entre las economías más desarrolladas con un fuerte componente social es tener una economía productiva y competitiva que alimente un Estado eficiente. Lo sensato es un Estado que reciba ingresos (por la vía impositiva) de un amplio parque empresarial y no un Estado empeñado en desarrollar actividades que puede realizar eficazmente el sector privado.

6. SUECIA

La última economía nórdica que nos queda por analizar, y no por ello es menos importante, es Suecia. El modelo económico sueco funcionó de forma ejemplar durante casi treinta años actuando como referente para otros gobiernos determinados a crear un Estado del Bienestar. Suecia

disfrutó desde 1945 hasta mediados de la década de los 70, periodo que los historiadores denominaron “los 30 años de gloria”, de una combinación de rápido crecimiento, pleno empleo y estabilidad de precios. En este periodo también se desarrolló el Estado de Bienestar tal y como lo conocemos ahora.

Sin embargo, ante los *shocks* petroleros de 1973 y 1979, el modelo sueco entró en crisis. La brusca subida del precio del crudo (el barril *brent* se cotizaba a 1,7 U.S.\$ en 1971, frente a los 36 U.S.\$ en 1981) y la gran competencia por parte de los países emergentes de reciente industrialización (bajos costes salariales) provocó que Suecia, al igual que otros países europeos, experimentase un aumento del desempleo y una ralentización en su crecimiento económico que en 1991, 92 y 93 se convirtió en crecimiento negativo del PIB perdiendo cientos de miles de empleos y generando un fuerte déficit presupuestario. Todo ello coincidió con un progresivo envejecimiento demográfico que hacía peligrar los recursos de las generosas pensiones por jubilación, que suponían un peso desproporcionado en el presupuesto. Por aquel entonces gobernaba el partido conservador, y curiosamente tuvo que ser un gobierno social-demócrata encabezado por Persson el que emprendiese una reforma social y un brutal plan de saneamiento. Dicho plan consistió en una drástica bajada de las ayudas familiares, prestaciones por enfermedad, subvenciones para vacaciones, vivienda y el seguro de empleo. Aunque se aseguró una buena parte del gasto social, a partir de 1995 se limitó su crecimiento en los presupuestos generales del Estado.

Ante estas radicales medidas, los resultados no se hicieron esperar. La deuda pública disminuyó, con lo que los intereses comenzaron a tener cada vez un papel menos importante en las cuentas públicas. Se estabilizaron los precios y el superávit presupuestario no tardó en llegar. Ello permitió mantener el Estado de Bienestar sin necesidad de recortes en el gasto público o subidas de impuestos. Desde 1994, el crecimiento económico sueco se ha situado medio punto por encima de la media de la UE. Como consecuencia de estos resultados, y a pesar de las impopulares medidas que tuvo que imponer para sanear la economía, el gobierno socialdemócrata aumentó su mayoría parlamentaria. Este hecho demuestra que se puede reformar el Estado de Bienestar sin incurrir en costes políticos.

En 1999, el Parlamento sueco aprobó una reforma del sistema de pensiones de jubilación que sustituyó al existente hasta entonces. El nuevo sistema es uno de los más completos que se conocen hoy en día. Haciendo caso a las recomendaciones de la Unión Europea como consecuencia de un envejecimiento generalizado de la población europea, el sistema apoyó en parte sus prestaciones por jubilación en sistema de capitalización. Esto significa que cada sueco activo, además de cotizar de acuerdo con el reparto del sistema vigente, tiene que dedicar un porcentaje de sus ingresos a un seguro de vida privado de capitalización, de manera que la solidaridad intergeneracional deja de ser el único medio que sustente el Estado de Bienestar. He aquí un claro ejemplo de cómo Suecia, y los países nórdicos en general, tienen la virtud de

adaptarse y superar los continuos desafíos que nos impone el contexto de una economía global y en constante cambio.

En un contexto más actual, Suecia sigue introduciendo cambios radicales (aún más si cabe) en su modelo económico. En 2006 ganó las elecciones Fredrik Reinfeldt, líder de la derecha sueca, quien está protagonizando una oleada de privatizaciones y de cambios en el sistema de bienestar de su país. La participación estatal en 55 grupos empresariales no ha sido un impedimento grave para que la población sueca goce de una economía saneada y robusta, que creció un 4,7% en 2006, con una baja inflación y un consumo y un nivel de salarios en aumento. Oficialmente, el desempleo ronda el 6%, pero si se incluyen las bajas por enfermedad, la gente en formación y las jubilaciones anticipadas, la cifra podría ascender, según la OCDE, al 17%. De ahí que los suecos se han cansado de dar subvenciones y de financiar un Estado muy generoso con elevado absentismo laboral por enfermedad (puedes pedir la baja por razones psicológicas si no te cae bien tu jefe) y por eso decidieron cambiar el gobierno en 2006. La globalización de los mercados y la mundialización de la economía hacen que el control exagerado de la actividad empresarial por parte del Estado y el elevado gasto público tengan efectos muy negativos en la economía. Se trata de redimensionar el sector público y dar paso a una mayor iniciativa privada que permita dinamizar la economía.

Es por ello que el gobierno se ha propuesto llevar a cabo una serie de reformas pro-mercado, entre las que destaca la venta de las participaciones estatales de muchas de las 55 empresas públicas. Se trata de privatizar todo aquello que no tiene fundamento para permanecer en el ámbito público. El sector público no tiene por qué tener bancos (el Estado sueco posee el 19,5 por ciento de Nordea, el mayor grupo financiero nórdico), fabricas de pasta de papel, empresas de telecomunicaciones (el Estado sueco posee el 45,3 por ciento de TeliaSonera), compañías aéreas (21,4 por ciento de SAS) o de bebidas alcohólicas (posee V&S, una de las 10 empresas más importantes del mundo en ese sector). La publicación de la lista de las primeras compañías que serán sometidas a privatización ha generado un alto grado de euforia en inversores privados e institucionales de carácter tanto nacional como internacional. Un aspecto clave para el éxito de la privatización es maximizar el precio que se cobre por la venta de las empresas públicas. Si el precio fuese bajo provocaría el lógico rechazo de la ciudadanía. Pero también tendría mala prensa que los nuevos dueños despidiesen a los trabajadores suecos y trasladasen los empleos a países que tienen mano de obra más barata. Los agentes cercanos al proceso (bancos de inversión, consultoras, colocadores de acciones, sindicatos, etc.) opinan que lo ideal sería que el Estado redujese su participación gradualmente vendiendo bloques de acciones a inversores preferiblemente institucionales (fondos de inversión y de pensiones y bancos) con vocación de permanencia, alejando la venta de posibles intereses meramente especulativos. De este modo el gobierno no lograría maximizar el precio, pero sí se aseguraría, en principio, la reelección en 2010.

Puede ser que a primera vista sea difícil discernir las similitudes de estas cinco economías. Pero si las analizamos con cierta perspectiva observaremos ciertos “común denominadores”. El primero y más evidente, es que los cinco se caracterizan por haber llevado el desarrollo del Estado de Bienestar a su máxima expresión: “de la cuna a la tumba”. Otra característica con carácter más empírico es que son economías altamente productivas y eficientes. Hasta aquí, no es de extrañar que la UE se fije en sus modelos económicos y tenga aspiraciones de hacerlos propios. Pero esto así planteado incurre en un flagrante error. Como dijimos al principio, hoy en día se sigue asociando el modelo nórdico a la máxima expresión del Estado de Bienestar sin más. Es cierto que hemos dicho que es un factor común de los modelos nórdicos, pero también hemos visto caso por caso cómo no hay ninguno que esté exento de haber llevado a cabo profundas reformas pro-mercado, considerables esfuerzos en educación y formación y, sobre todo, desregulaciones en los diferentes mercados. Gracias a ello han conseguido tener un mercado laboral dinámico, con bajos niveles de desocupación, sin prescindir de una amplia cobertura social, que garantiza altos niveles de productividad, lo que sustenta un sólido y robusto crecimiento económico.

7. CONCLUSIÓN

Si el modelo nórdico con un fuerte Estado de Bienestar ha sobrevivido de forma eficiente no ha sido por arte de magia. Si hay algo que de verdad deben aprender los países europeos del modelo nórdico, es su virtud y capacidad de adaptar sus economías a las exigencias de la globalización de los mercados y de la economía cada vez mayor. Sin embargo, no se debe olvidar que estas economías son relativamente pequeñas en tamaño, y algunos economistas piensan que resultaría difícil aplicar estas políticas económicas en países de mayor tamaño como Francia, Alemania, Italia o España. Por analogía, parecería que es más fácil gestionar una pequeña o mediana empresa y lograr que sea eficiente que una empresa grande, pero también es cierto que en el mundo existe un gran número de empresas monstruosamente grandes que también son eficientes. La clave reside en considerar el Estado como un aparato que se ha de nutrir de una economía productiva y competitiva, cubriendo los gobiernos únicamente las necesidades que el sector privado no satisface de la forma más eficiente posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andersen, T.; Molander, P. (2003): *Alternatives for Welfare Policy. Coping with Internationalisation and Demographic Change*, Cambridge University Press, Cambridge.



Gordon, R. (2003): *Changing Welfare*, Plenum Pub. Corp., Nueva York y Londres.

Gregory, P. (2003): *Comparing Economic Systems in the Twenty-First Century*, Houghton Mifflin International, Boston.