

“DE LA CUNA A LA TUMBA”. POLÍTICAS DE MANTENIMIENTO DE INGRESO UNIVERSAL Y LA CLASE MEDIA NORUEGA

*Christina Wagner Faegri**

RESUMEN: Este artículo hace una revisión del modelo de bienestar noruego cuyo objeto ha sido la protección y el mantenimiento de la clase media en el país. Para entenderlo, se analiza el concepto de clase media y su relación con las políticas públicas. En los países escandinavos, el papel que desarrolla el Estado en la economía es crucial para la generación de la clase media, lo que ha permitido un modelo socio-económico exitoso y de difícil aplicación en otros países donde el concepto de Estado difiere sustancialmente.



FROM THE CRADLE TO THE GRAVE.
UNIVERSAL INCOME MAINTENANCE POLICIES
AND THE NORWEGIAN MIDDLE CLASS

ABSTRACT: This article reviews the Norwegian welfare model, the object of which has been the protection and maintenance of the middle class in the country. In order to understand it, the concept of middle class and its relationship with public policies is analyzed. In Scandinavian countries, the role of the State in the economy is crucial for the generation of the middle class, which has allowed a successful socio-economic model that is difficult to apply in other countries where the concept of the State differs substantially.

PALABRAS CLAVE: Estado, modelo de bienestar, políticas públicas.

KEY WORDS: public policies, State, welfare model.

*Departamento Académico de Estudios Internacionales, ITAM.

RECEPCIÓN: 3 de mayo de 2018.
APROBACIÓN: 21 de diciembre de 2018.
DOI: 10.5347/01856383.0128.000292932

“DE LA CUNA A LA TUMBA”. POLÍTICAS DE MANTENIMIENTO DE INGRESO UNIVERSAL Y LA CLASE MEDIA NORUEGA*

*Tener una clase media sólida y grande
es importante para todas las naciones,
porque contribuye al crecimiento económico
y a la estabilidad social y política.¹*

Priva en las ciencias sociales un gran interés por la clase media, ya que se considera que su formación y sus fortalezas son condiciones de la estabilidad social y un mecanismo para mitigar la desigualdad económica. Si se toma como un grupo, la clase media aparece como una fuerza política esencial para la formulación de políticas públicas y para el desarrollo institucional. En un sentido más amplio, una clase media sólida es un componente fundamental en el camino del desarrollo y el crecimiento económico, una meta que comparten la mayoría de los países. La convicción de que la clase media es importante para el desarrollo económico ha impulsado debates sobre cómo formarla y apoyarla en los países en vías de desarrollo. Desde este punto de vista, en el caso de México el problema radica en la falta de un proyecto nacional de creación de una clase media vigorosa,

57

* Traducción de Luis Fernando Mendoza Martínez.

¹ Steven Pressman, “The decline of the middle class: An international perspective”, *Journal of Economic Issues*, 41 (2007), pp. 51-73.

como sostienen Carlos J. McCadden y Miguel del Castillo Negrete.² Ahora bien, al proponer un proyecto tal, se asume que las políticas públicas pueden estimular el crecimiento de la clase media, pero en la bibliografía hay poco acerca de la relación entre esas políticas y el desarrollo de la clase media, así que es desconcertante que las pongan en primer plano en los debates contemporáneos sobre la clase media en los países en vías de desarrollo.³ Muchas veces, el modelo escandinavo de bienestar se considera un modelo para la creación y el mantenimiento de una clase media sólida, en la que se proteja a los ciudadanos “de la cuna a la tumba”. Los estudios sobre el Estado de bienestar ofrecen una panorámica de las políticas adoptadas para apoyar a la clase media en una economía cada vez más neoliberal, pero aún queda por responder hasta qué grado la experiencia de la clase media noruega pueda emularse en otras naciones.

En este artículo se da cuenta de las políticas que han protegido a la clase media noruega de las dificultades de una economía cada vez más globalizada. No existe un consenso sobre cómo definir la clase media, pero puede ser entendida como un segmento relativamente vulnerable de la sociedad,⁴ caracterizado por ser un grupo con cierto capital privado para la actividad empresarial, pero también dependiente de la provisión de los servicios administrados por el Estado y de los programas de compensación social. La clase media, tal cual se mide en los estudios de consumo,⁵ tiene un ingreso disponible más bien alto, pero al mismo tiempo, es susceptible a los cambios económicos repentinos y a las crisis

² Carlos J. McCadden M. y Miguel del Castillo Negrete, *La clase media en México*, 2015, México, Senado de la República, LXIII Legislatura.

³ Frank-Borge Wietzke y Andy Sumner, “The developing world’s ‘new middle classes’: Implications for political research”, *Perspectives on Politics* 16/1 (2018), pp. 127-140. Véase también Martin Ravallion, “The developing world’s bulging (but vulnerable) middle class”, *World Development*, 38/4 (2010), pp. 445-454.

⁴ Para el enfoque sobre vulnerabilidad, véase Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez, “A vulnerability approach to the definition of the middle class”, *Journal of Economic Inequality*, 12/1 (2014), pp. 23-47.

⁵ Véase, por ejemplo, Scott G. McNall, “You are what you eat: Some thoughts on consumption and marxist class theory”, *Mid-American Review of Sociology*, 14/1-2 (1990), pp. 45-52. Para un examen de la fiabilidad de los estudios de consumo para medir la clase media, véase Danielle Resnick, “The political economy of Africa’s emergent middle class: Retrospect and prospects”, *Journal of International Development*, 27 (2015), pp. 573-587.

económicas prolongadas. Los académicos reconocen la “difusión global de las políticas públicas”, pero aún no está claro el grado en que los modelos de políticas puedan ser duplicados en otros países.⁶ Por consiguiente, el interés en la creación de un Estado de bienestar plantea una pregunta importante: ¿qué podemos aprender de la institucionalización de las políticas de mantenimiento de ingresos de Noruega, las cuales han permitido que su clase media mantenga una estabilidad de ingresos y que, por lo tanto, pueda enfrentar cambios económicos imprevistos?

En primer lugar, los estudios causales sobre la clase media enfrentan el problema de la ambigüedad del concepto de “clase media”. La falta de un acuerdo general sobre lo que significa “media” imposibilita los análisis causales, ya que es muy probable que los resultados sean solo una función de medidas selectivas. Extraer grandes lecciones teóricas de los acontecimientos históricos es, en el mejor de los casos, complicado, y en el peor, un ejercicio académico fraudulento. En segundo lugar, el modelo de bienestar noruego es único, tanto en términos del amplio consenso político detrás de su construcción a finales del siglo XIX, como en las características estructurales del Estado moderno de bienestar que se formó después de 1945.⁷ Los rasgos singulares del modelo noruego —particularmente la institucionalización de las políticas universales de mantenimiento de ingreso— descansan en la suposición de que el bienestar del individuo es responsabilidad del Estado. Esta suposición es compartida por los modelos escandinavos de bienestar (de Dinamarca, Noruega, Suecia y en alguna medida Finlandia), pero contrasta marcadamente con la mayoría de los modelos basados en la soberanía del mercado y en la habilidad de la mayoría para obtener su propio bienestar.⁸ Por lo tanto, los pilares del modelo noruego de bienestar, y la protección

⁶ Frank Dobbin, Beth Simmons y Geoffrey Garrett, “The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, or learning?”, *Annual Review of Sociology*, 33 (2007), pp. 449-72.

⁷ El poder político de los agricultores liberales todavía estaba en su apogeo durante el período inicial de la reforma; véase Øyvind Bjørnsen, “The social democrats and the norwegian welfare State: Some perspectives”, *Scandinavian Journal of History*, 26/3 (2001), pp. 197-223.

⁸ Gösta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, 1990, Princeton, N.J., Princeton University Press; Peter A. Hall y David Soskice (comps.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, 2001, Oxford, Oxford University Press; Bob Hancke (comp.), *Debating the varieties of capitalism: A reader*, 2009, Oxford,

que ofrece a las familias de clase media, provee pautas limitadas para aquellos países que buscan instrumentos de políticas que estimulen una clase media vigorosa, pero que no comparten las creencias que Escandinavia tiene sobre la relación entre bienestar individual y el Estado.

En la primera sección de este artículo se sitúa la exposición de las políticas de manutención de la renta dentro de la bibliografía de las ciencias sociales sobre la clase media. Se examina esa bibliografía y se argumenta que la relación entre las políticas públicas y la formación de la clase media ha recibido poco reconocimiento. Del mismo modo, se plantea el argumento de que la ambigüedad del concepto de “clase media” disminuye nuestra capacidad para participar en investigaciones causales. Con todo, un concepto “borroso” no impide una comprensión amplia de la clase media como un segmento vulnerable de la sociedad que depende de los servicios administrados por el Estado y los programas de compensación social.⁹ En la segunda sección se abordan los programas de compensación ofrecidos por el Estado noruego, denominados colectivamente políticas de ingresos de manutención, que han permitido a las familias de clase media mantener la estabilidad de ingresos en una economía cada vez más global. En conjunto, estas políticas constituyen el sello distintivo del Estado de bienestar noruego y muestran la relación potencial entre las políticas públicas y la resistencia de la clase media. En Noruega, la institucionalización de las políticas de manutención de la renta se asienta en el principio de universalidad que establece que cada ciudadano, sin importar sus ingresos previos y su condición laboral, tiene el derecho democrático a recibir ayuda del Estado. La última sección concluye que las políticas de bienestar de Noruega han protegido de las dificultades económicas a la clase media noruega, pero que es poco probable que pueda reproducirse este peculiar modelo. El modelo noruego —y de manera más amplia el modelo

60

Oxford University Press; Kathleen Thelen, *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*, 2014, Cambridge, Cambridge University Press.

⁹Charles C. Ragin, *Fuzzy-Set social science*, 2000, Chicago, The University of Chicago Press. Véase también Gary Goertz, “Concepts, theories, and numbers: A checklist for constructing, evaluating, and using concepts or quantitative measures”, en Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier (comps.), *The Oxford handbook of political methodology*, 2008, Oxford, Oxford University Press, pp. 97-118.

escandinavo— es único, incluso en comparación con los modelos de bienestar de la mayoría de los países industrializados. De hecho, las características excepcionales de este modelo explican por qué resulta tan atrayente para los académicos y expertos.

La clase media: una preocupación de las ciencias sociales

Los académicos han estudiado la clase media desde perspectivas diversas, y han producido una amplia bibliografía que trata de explicar su formación, constitución, participación política, valores e importancia para el desarrollo. Los historiadores, principalmente aquellos preocupados por el surgimiento histórico de la clase media, ofrecen recuentos detallados de su ascenso, particularmente en Europa¹⁰ y Estados Unidos,¹¹ donde se formó una clase media sólida entre los siglos XVIII y XIX. En segundo lugar, los estudios tradicionales de la sociología entienden la formación de la clase media a través de lentes macrosociológicos, casi siempre inspirados en las teorías marxistas del cambio social e industrial. Entre los estudiosos marxistas, el enfoque habitual está en cómo los cambios estructurales afectan una clase media vulnerable.¹² Una segunda generación de sociólogos ha recurrido a la “nueva” historia social y cultural que tiene como objetivo identificar los valores de la clase

61

¹⁰La bibliografía sobre la clase media en Europa es extensa. Para estudios influyentes, véase Pamela M. Pilbeam, *The middle class in Europe 1789-1914: France, Germany, Italy, and Russia*, 1990, Chicago, Lyceum Books; Theodore Koditscheck, *Class formation and urban industrial society: Bradford 1750-1850*, 1990, Cambridge, Cambridge University Press; Dror Wahrman, *Imagining the middle class: The political representation of the middle in Britain, c. 1780-1840*, 1995, Cambridge, Cambridge University Press.

¹¹Para estudios influyentes sobre el auge de la clase media en Estados Unidos véase, por ejemplo, Stuart M. Blumin, *The emergence of the middle class: Social experience in the American city, 1760-1900*, 1989, Cambridge, Cambridge University Press; Christina J. Hodge, *Consumerism and the emergence of the middle class in colonial America*, 2014, Cambridge, Cambridge University Press.

¹²Para análisis profundos de corte marxista sobre la clase media, véase Melanie Archer y Judith R. Blau, “Class formation in the nineteenth-century America: The case of the middle class”, *Annual Review of Sociology*, 19 (1993), pp. 17-41; Stuart M. Blumin, “The hypotheses of middle class formation in nineteenth-century America: A critique and some proposals”, *American Historical Review*, 90/2 (1990), pp. 299-338; Theodore Koditscheck, *Class formation and urban industrial society: Bradford 1750-1850*, 1990, Cambridge, Cambridge University Press.

media.¹³ Sin embargo, es notoria la ausencia en esta bibliografía de teorías que ofrezcan una perspectiva sobre la relación entre las políticas públicas y el surgimiento de la clase media.

En el campo de las ciencias políticas, los académicos han estudiado la relación entre la clase media, el desarrollo institucional y la democratización.¹⁴ En esta tradición, Nancy Birdsall y sus colaboradores¹⁵ consideran que la clase media es la columna vertebral de una economía de mercado funcional y de la democracia en una economía globalizada, mientras que William Easterly¹⁶ concluye que un ingreso más alto para la clase media está vinculado tanto al crecimiento económico como a mayor escolaridad, mejor salud y tasas de pobreza más bajas. Los análisis recientes sobre los países en desarrollo también han estudiado la clase media para obtener un panorama del desarrollo y la democratización.¹⁷ En ellos se observa cierta confluencia en el punto de vista de que el ascenso de la clase media se correlaciona con la democratización y el desarrollo institucional y económico. Si bien estas expectativas explican el amplio interés por la formación de políticas públicas diseñadas para promover una clase media sólida, hasta ahora las investigaciones ofrecen un panorama limitado de esta relación.¹⁸

62

¹³Rune Sakslind y Ove Skarpenes, "Morality and the middle class: The european pattern and the norwegian singularity", *Journal of Social History*, 48/2 (2014), pp. 313-340.

¹⁴Para una exposición del concepto de clase media en el contexto de países en desarrollo, véase Danielle Resnick, "The political economy of Africa's emergent middle class: Retrospect and prospects", *Journal of International Development*, 27 (2015), pp. 573-587. Los estudiosos de la economía política y el desarrollo han producido una gran variedad de medidas para medir a la clase media; véase, por ejemplo, Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo, "What is middle class about the middle classes around the world?", *Journal of Economic Perspectives*, 22/2 (2008), pp. 3-28; William Easterly, "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth*, 6 (2001), pp. 317-336.

¹⁵Nancy Birdsall, "Do no harm: Aid, weak institutions and the missing middle in Africa", *Development Policy Review*, 25/5 (2007), pp. 575-598; Nancy Birdsall, Carol Graham y Stefano Pettinato, *Stuck in the tunnel: Is globalization muddling the middle class?*, 2000, Center on Social and Economic Dynamics, Working paper 4.

¹⁶William Easterly, "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth*, 6 (2001), pp. 317-336.

¹⁷Diane Davis, *Discipline and development: Middle classes and prosperity in East Asia and Latin America*, 2004, Cambridge, Cambridge University Press; Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens, *Capitalist development and democracy*, 1992, Chicago, University of Chicago Press; Danielle Resnick, *op. cit.*, pp. 573-587.

¹⁸Diane Davis, *op. cit.*; McCadden M. y Del Castillo Negrete, *op. cit.*; Resnick, *op. cit.*, pp. 573-587.

El gran interés en la clase media ha dado lugar a varias hipótesis relativas a su formación, pero aún no se ha hecho un esfuerzo por sistematizar la información existente. Así, se ha acumulado una abundante bibliografía rica en detalles, pero la dirección de la causalidad sigue siendo poco clara y contradictoria. Una hipótesis¹⁹ postula que la formación de clase se explica por el auge de la sociedad industrial urbana.²⁰ Dentro de esa línea, una segunda hipótesis indica que la expansión de la clase media está estrechamente relacionada con una economía creciente y la igualdad de oportunidades.²¹ La tercera hipótesis postula que la industria y el empresario ocupan el segundo lugar en el ascenso del Estado, con lo que se pone de relieve el desarrollo de la burocracia, pero también las aspiraciones educativas y políticas de la clase media.²² En esta última hipótesis, el énfasis está en el Estado, pero también en los valores de la clase media.²³ Con todas estas propuestas, no existe consenso sobre la dirección de la causalidad. Dicho de manera sucinta, sigue siendo incierto si el crecimiento económico conduce a la creación de una clase media o si la clase media conduce al crecimiento económico y al desarrollo.

En las ciencias sociales, la clase media se define de acuerdo con su posición relativa entre una clase trabajadora grande y una clase de élites económicas y sociales considerablemente más pequeña. Es decir, el medio se entiende generalmente como un segmento de la sociedad diferente de los de las clases baja, trabajadora y alta. Por ejemplo, en el influyente estudio de Blumin sobre la formación de la clase media en Estados Unidos se hace referencia a un grupo de individuos que se separaron de la clase trabajadora y que, con el tiempo, adoptaron un estilo de vida distinto.²⁴ Blumin documenta el surgimiento de la clase

¹⁹Theodore Koditscheck, *Class formation and urban industrial society: Bradford 1750-1850*, 1990, Cambridge, Cambridge University Press.

²⁰La suposición en que se basa este punto es que el desarrollo de la clase media se entiende como un resultado del cambio ocupacional.

²¹Archer y Blau, *op. cit.*, p. 17.

²²Pilbeam, *op. cit.*

²³El énfasis en el papel del Estado también es común en los estudios sobre la clase media en los países en desarrollo. Véase, por ejemplo, Resnick, *op. cit.*, pp. 573-587.

²⁴Blumin, *op. cit.*

media midiendo los cambios en estilos de vida, las modificaciones en la ocupación, los hábitos de consumo, la residencia, la pertenencia a asociaciones y la organización familiar.²⁵ Estas medidas también son características de los estudios contemporáneos con los que se pretende captar el crecimiento y la fortaleza de la clase media.

La formación de la clase media se explica comúnmente en términos de una transición de formas de trabajo manual a otras no manuales. Como explica Blumin, “en el corazón de casi todo intento por definir una clase media emergente se encuentran propuestas que relacionan la creciente asociación de ocupaciones ‘no manuales’ (o de ‘cuello blanco’) con la pertenencia a una clase o clases localizadas jerárquicamente por encima de la clase trabajadora ‘manual’ (o de ‘cuello azul’)”.²⁶ El enfoque en la transición de formas de trabajo también ha sido adoptado por académicos que examinan el crecimiento de la clase media en países en desarrollo. Por ejemplo, en el trabajo de Resnick sobre la clase media de África se plantea el argumento de que “la bibliografía histórica [ha] puesto gran énfasis en definir a la clase media de acuerdo con su ocupación y su situación laboral”.²⁷ En esencia, la formación de la clase media entendida como una transición del trabajo manual al no manual se ofrece como una hipótesis central para la creación de una sociedad “moderna”.

64 Si bien las ciencias sociales tienden a converger en la adopción del grupo ocupacional como unidad básica de análisis, el consenso se pierde cuando se trata de definir las ocupaciones que se consideran de “clase media”. Como resultado, la definición abarca una gama amplia, desde artesanos, pequeños capitalistas y asalariados, hasta la “pequeña burguesía”.²⁸ Para complicar el asunto, estas categorías ocupacionales no son menos “confusas” (para usar la terminología de Charles R. Ragin) que la definición misma de clase media.²⁹ En un esfuerzo por aclarar dicha confusión, una rama de las ciencias sociales ha cambiado el

²⁵ Estos indicadores se utilizan con frecuencia, y en varias disciplinas, para medir a la clase media en los estudios contemporáneos.

²⁶ Blumin, *op. cit.*, p. 312.

²⁷ Resnick, *op. cit.*, p. 575.

²⁸ Para una revisión exhaustiva de las definiciones y el uso del término “clase media”, véase Peter N. Stearns, “The middle class: Towards a precise definition”, *Comparative Studies in Society and History*, 21 (1979), pp. 377-396.

²⁹ Ragin, *op. cit.*

enfoque hacia los valores, en lugar de las posiciones económicas relativas. En esta bibliografía, la clase media denota “los valores burgueses, empresariales, privatistas, que dominan todos los niveles de la sociedad en una cultura nacional de liberalismo”.³⁰ El enfoque en los valores es consistente con los estudios de modernización y cultura que se centran en la adopción de valores liberales, que incluyen la educación, una economía de libre mercado y la protección de los derechos de propiedad.³¹

La falta de consenso se explica parcialmente por la necesidad de un concepto que trascienda las dimensiones temporales y espaciales.³² No es una tarea sencilla, ya que los esfuerzos por adaptar un concepto a circunstancias cambiantes podrían pecar de “estiramiento conceptual”, para usar la terminología de Giovanni Sartori.³³ Como observaron Melanie Archer y Judith R. Blau en una reseña, “diferentes grupos ocupacionales se superponen en el tiempo y representan una clase media heterogénea e históricamente cambiante, más que entidades distintas”.³⁴ En un intento por evitar estos problemas, John Seed ha argumentado que los estudios “pueden proceder solamente a partir de una aceptación de que las clases medias se hicieron continuamente de diferentes maneras y en contextos distintos, y que los problemas con el lenguaje son parte de la realidad histórica”.³⁵ En conclusión, la clase media es un concepto relativo, acuñado entre las definiciones de una clase baja y una alta, pero la extensión de “lo medio” aún permanece indefinida. Por lo tanto, el problema sigue siendo el mismo: los estudios con los que se quiere determinar la causalidad requieren definiciones claras.

³⁰ Blumin, *op. cit.*, p. 302.

³¹ Ronald Inglehart y Christian Welzel, *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*, 2015, Cambridge, Cambridge University Press. Véase también Ronald Inglehart, *Modernization and postmodernization*, 1997, Nueva Jersey, Princeton University Press.

³² Resnick, *op. cit.*, pp. 573-587.

³³ Giovanni Sartori, “Concept misformation in comparative politics”, *American Political Science Review*, 64/4 (1970), pp. 1033-1053; David Collier y James E. Mahon Jr., “Conceptual ‘stretching’ revisited: Adapting categories in comparative analysis”, *American Political Science Review*, 87/4 (1993), pp. 845-855.

³⁴ Archer y Blau, *op. cit.*, p. 17.

³⁵ John Seed, “From ‘middling sort’ to middle class in late-eighteenth and early nineteenth-century England”, en M. L. Bush (comp.), *Social orders and social classes in Europe since 1500. Studies in social stratification*, 1992, Nueva York, Routledge, p. 117.

Políticas públicas y la clase media

En contraste con la bibliografía sobre la formación de la clase media, los estudios contemporáneos han colocado la vulnerabilidad de la clase media en el centro de la investigación. El énfasis en la vulnerabilidad ha llevado a una discusión sobre el papel de las políticas públicas, las cuales están notoriamente ausentes de los estudios clásicos sobre la formación de la clase media. Estas investigaciones subrayan los efectos adversos de la globalización y los costos del ajuste a los cambios económicos imprevistos. En Europa y Estados Unidos, la integración económica ha afectado las perspectivas laborales y la movilidad social de la clase media, así como la capacidad del Estado para financiar y administrar programas de compensación. Como lo demuestran Nancy Birdsall *et al.*, una proporción substancial de la clase media está “atrapada en el túnel”.³⁶ La analogía del túnel hace referencia al influyente trabajo de Albert Hirschman sobre crecimiento económico y desigualdad,³⁷ pero se emplea para visualizar el impacto diferencial de la globalización en los sectores de la clase media. De acuerdo con Birdsall *et al.*, “los sectores de la clase media están en el túnel, y algunos carriles —los más capacitados y educados— han comenzado a moverse rápidamente, mientras que otros se han quedado estancados”.³⁸ La movilidad relativa, o de manera más precisa, la inmovilidad relativa de los sectores de clase media se atribuye a la variación en los niveles de habilidad; es decir, los niveles de educación que alguna vez proporcionaron oportunidades en el “carril de alta” ya no son suficientes para la movilidad ocupacional ascendente. Por extensión, la inmovilidad ocupacional explica las dificultades sociales y económicas que enfrentan las clases medias. En muchos países de la OCDE, las personas que se quedaron “estancadas” se sienten oprimidas y molestas debido a la disminución de las perspectivas de empleo y a los recortes presupuestarios

66

³⁶ Birdsall, Graham y Pettinato, *Stuck in the tunnel*.

³⁷ Albert O. Hirschman, “Changing tolerance for income inequality in the course of economic development”, *Quarterly Journal of Economics*, 87/4 (1973), pp. 544-566.

³⁸ Birdsall, Graham y Pettinato, *Stuck in the tunnel*, p. 14.

que afectan el bienestar de la clase media.³⁹ En este contexto, el modelo de bienestar noruego es glorificado a menudo como ejemplo de buenas prácticas y de gestión exitosa de la apertura económica y la estabilidad de ingreso. Por lo tanto, la siguiente sección se centra en la institucionalización de los programas de compensación social y las políticas de mantenimiento de ingresos en Noruega. Estas políticas son las características definitorias del moderno Estado de bienestar noruego, y han permitido a las familias de clase media mantener la estabilidad de sus ingresos en una economía que cambia rápidamente.

Políticas de renta de manutención y clase media

Las políticas de mantenimiento de ingresos constituyen el sello del modelo noruego contemporáneo de bienestar. Estas políticas se basan en el principio de universalidad que otorga a todos los ciudadanos acceso equitativo a un Estado de bienestar diseñado para garantizar un nivel de vida adecuado.

Aunque no están diseñadas específicamente para promover una clase media sólida, las políticas de mantenimiento de ingresos han permitido a las familias de clase media mantener una estabilidad de ingresos y hacer frente a cambios económicos imprevistos en una economía cada vez más globalizada. En su forma actual, el modelo de bienestar noruego difiere sustancialmente de otros tipos de Estado de bienestar.⁴⁰ A menudo se compara con el “modelo de bienestar marginal”, en el que los beneficios sociales se dirigen a un segmento de la población. Igualmente se compara con modelos contemporáneos en los que el acceso al sistema de bienestar está vinculado al empleo.⁴¹ En Noruega, en caso de desempleo los ciudadanos no perderán el acceso a derechos de bienestar público y servicios de salud, ya que es el Estado y no el empleador quien

³⁹ Debate de Davos en Bloomberg, 2017.

⁴⁰ Esping-Andersen, *op. cit.*; Hall y Soskice, *op. cit.*; Kathleen Thelen, *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*, 2014, Cambridge, Cambridge University Press.

⁴¹ *Loc. cit.*

garantiza el acceso al bienestar. Por lo tanto, como afirman Gösta Esping-Andersen y Walter Korpi, en Noruega “se cuestiona seriamente la capacidad de la familia o del mercado para asegurar una distribución óptima del bienestar”.⁴²

El Estado de bienestar noruego se basa en los principios de solidaridad y universalidad. La singularidad del modelo deriva del hecho de que ambos principios están institucionalizados y sustentan una extensa red de políticas diseñadas para proteger a los ciudadanos. El principio de universalidad, la característica definitoria del modelo de bienestar escandinavo, se desarrolló en la década de 1930 y se institucionalizó después de la Segunda Guerra Mundial.⁴³ En términos de políticas, los principios de universalidad e igualitarismo han implicado el establecimiento de un sistema de asistencia social diseñado para beneficiar a toda la población, independientemente de su ocupación o sus ingresos anteriores. La institucionalización de estos principios significa que el Estado noruego aplica activamente una política social para promover una sociedad igualitaria, en la que los ciudadanos disfruten del derecho democrático a un nivel de vida adecuado. En pocas palabras el modelo de bienestar noruego se financia con ingresos públicos y asume que “el bienestar del individuo es responsabilidad del colectivo social”.⁴⁴

68

Los debates sobre la creación del modelo de bienestar noruego comenzaron a fines del siglo XIX; en ellos, la clase trabajadora se convirtió en la principal impulsora⁴⁵ y forjadora de los programas de protección social administrados por el Estado. Estos debates sobre el bienestar fueron similares a los del resto de Europa, pero difirieron en que en estos, el bienestar social se convirtió en una parte esencial de un proyecto de integración social más amplio. La creación del Estado de bienestar noruego también se diferenció por su amplio apoyo político. El Partido Liberal Noruego, junto con otros partidos políticamente influyentes que

⁴² Gösta Esping-Andersen y Walter Korpi, “From poor relief to institutional welfare states: The development of scandinavian social policy”, *International Journal of Sociology*, 16/3-4 (1986), p. 40.

⁴³ Sejersted, *The age of social democracy: Norway and Sweden in the twentieth century*, 2011, Princeton, N.J., Princeton University Press, p. 100.

⁴⁴ Esping-Andersen y Korpi, *op. cit.*, pp. 39-74.

⁴⁵ Sejersted, *op. cit.*

representaban a los agricultores, estaba en el poder cuando comenzaron los debates, y la llamada coalición de los burgueses y los agricultores fue esencial en los primeros esfuerzos para crear un Estado de bienestar. Los socialistas noruegos influyeron en el debate sobre el tema y el diseño de políticas, pero el Partido Socialista entró tarde al juego, dado que no alcanzó el poder político sino hasta después de 1900. Del mismo modo, el Partido Socialdemócrata entró en la escena política durante el periodo de entreguerras y no pudo ejercer gran influencia en los debates sobre el bienestar hasta la década de 1930.⁴⁶ En esencia, la creación de un Estado de bienestar noruego recibió un amplio apoyo político por parte de todos los partidos desde el inicio.

Durante la década de 1880, el proyecto de construcción de la nación noruega definió la política social como un pilar fundamental de la integración social.⁴⁷ Con el nuevo énfasis en la inclusión social, el principio social de responsabilidad personal que sustentaba las leyes de “asistencia a los pobres” fue remplazado gradualmente por la hipótesis de que el Estado es responsable del bienestar de todos los ciudadanos. La redefinición del Estado como principal proveedor de seguridad social se erigió en oposición a las leyes punitivas de asistencia a los pobres, que brindaban un apoyo limitado a los indigentes. En el sistema de asistencia a los pobres, los beneficiarios se consideraban incapaces de cuidarse a sí mismos y, como castigo, perdían sus derechos sociales y políticos.⁴⁸ Por ello, la opinión pública de quienes confiaban en el apoyo estatal cambió considerablemente en el marco del proyecto de integración social, ya que los beneficios de la política social ya no eran definidos como caridad, “sino que era [...] algo a lo que todo ciudadano tenía derecho”.⁴⁹

La Comisión de Trabajo de Noruega, constituida en 1885, dirigió los esfuerzos para trazar políticas sociales que aseguraran una compensación estatal por la pérdida de ingresos debido a enfermedad y edad

⁴⁶ Øyvind Bjørnsen, “The social democrats and the norwegian welfare State: Some perspectives”, *Scandinavian Journal of History*, 26/3 (2001), pp. 197-223.

⁴⁷ La primera oleada de avances en la política social en Noruega tuvo lugar cuando Noruega aún era parte de Suecia. Noruega se separó de Suecia en 1905.

⁴⁸ Esping-Andersen y Korpi, *op. cit.*, pp. 39-74.

⁴⁹ Sejersted, *op. cit.*

avanzada. La Comisión del Trabajo se considera, pues, el punto de partida de las políticas de mantenimiento de ingresos de Noruega.⁵⁰ La recién instaurada comisión definió el seguro de salud como “la base de un nuevo sistema de seguridad social” y presentó la primera ley de seguro de salud en 1919. En sus inicios, dicha ley era limitada, pero aun así recibió el apoyo de los socialistas, quienes consideraron su introducción como un paso importante en la creación de un Estado de bienestar integral financiado por los impuestos. Hasta la década de 1930, el modelo de bienestar noruego fue diseñado para dirigirse a segmentos específicos de la sociedad, en particular a un número creciente de trabajadores industriales que encabezaban las demandas colectivas de provisión estatal de bienestar público.⁵¹ Sin embargo, el modelo de política social dirigido causó una insatisfacción generalizada en todos los sectores y al cabo creó el llamado “problema de los trabajadores”.⁵² Como resultado, cada vez más trabajadores se organizaron para oponerse a la institucionalización de un sistema que se dirigía a segmentos específicos de la población. Desde la perspectiva de los trabajadores, los derechos políticos específicamente dirigidos constituían un tipo de discriminación de clase.

70 | El principio de universalidad que sustenta el modelo de bienestar contemporáneo obtuvo apoyo político en la década de 1930. El principal problema, sin embargo, fueron los gastos que implicaba el modelo. Los trabajadores exigieron que la nación asumiera la responsabilidad de un Estado de bienestar financiado con impuestos, pero las preguntas concernientes a la capacidad del Estado para financiar un sistema de salud universal se convirtieron en un larguísimo proceso político. Las deliberaciones también se vieron afectadas por la Gran Depresión de la década de 1930 y el estallido de la Segunda Guerra Mundial, durante la cual el gobierno noruego se estableció en Inglaterra y la política de bienestar quedó, en gran medida, suspendida. Sin embargo, como concluye Sejersted, “la nueva política social a fines del siglo XIX fue,

⁵⁰ *Ibid.*, p. 106.

⁵¹ Bjørnsen, *op cit.*, pp. 197-223.

⁵² Sejersted, *op. cit.*

primero, una parte natural del proyecto de construcción de nación del siglo XIX y, en segundo lugar, la respuesta a una crisis social que las personas consideraron, en cierto sentido, resultado de la industrialización”.⁵³ Por lo tanto, hasta 1956 se otorgaron beneficios de salud a todos los ciudadanos.

En segundo lugar, un plan nacional de pensiones también formó parte del proyecto de construcción nacional y constituye una importante política de mantenimiento de ingresos que permite a las personas mayores conservar una estabilidad de ingresos después del retiro. El primer plan de pensiones se introdujo en 1918 y el bosquejo para un plan de pensiones financiado con impuestos se propuso en 1923, cuando el Partido Socialdemócrata y el Partido Conservador avalaron el programa, junto con partidos más pequeños, esenciales para la aprobación en el parlamento noruego. Sin embargo, cuando se alcanzó un consenso político, la crisis económica de finales de la década de 1920 y la siguiente detuvo el proceso, ya que era imposible hacer cambios costosos en las políticas. Entonces, en la década de 1930 el gobierno optó por un sistema de pensiones mucho más limitado, basado en cuestionarios sobre recursos. La institucionalización de estos principios continuó hasta la década de 1960, a menudo referida como la Edad de Oro de la socialdemocracia. Hoy, todos los ciudadanos tienen derecho a una pensión estatal, que les concede una estabilidad de ingresos a quienes ya no forman parte de la fuerza laboral.

El seguro de desempleo constituye el tercer pilar del Estado de bienestar noruego. El primer plan de seguro de desempleo se introdujo en 1906. Fue una ley única en el contexto europeo porque promovió la administración de un programa voluntario, al tiempo que argumentó que los sindicatos serían los más adecuados para administrar los fondos de desempleo. Sin embargo, era limitado en el sentido de que se basaba en contribuciones municipales y estatales a los fondos. Según Sejersted, aproximadamente la mitad de los trabajadores del sindicato estaban cu-

⁵³ Sejersted, *ibid.*, p. 101. Véase también Nanna Kildal y Stein Kuhnle, “The nordic welfare model and the idea of universalism”, en *Normative foundations of the welfare state: The nordic experience*, 2005, Londres, Routledge, pp. 13-33; Bo Stråth, “The normative foundations of the scandinavian welfare states in historical perspective”, en *ibid.*, pp. 34-51.

biertos por la ley de 1914; sin embargo, durante la crisis económica de la década de 1920, el programa voluntario ya no podía satisfacer las crecientes demandas y perdió su capacidad para compensar a los trabajadores que se quedaron sin empleo por la Gran Depresión. En respuesta a las demandas de los trabajadores, el Partido Liberal encabezó un esfuerzo por establecer un plan de desempleo obligatorio, pero no recibió el apoyo suficiente de otros partidos políticos para continuar estos planes. Luego, a principios de la década de 1930, el Partido Laborista cambió su posición acerca del papel del Estado en garantizar las prestaciones por desempleo y se unió a los esfuerzos del Partido Liberal para establecer un plan obligatorio. La ley obligatoria de desempleo, que se aprobó en 1938, recibió así un amplio apoyo político y depositó todo el aparato de salud en manos del Estado.

En su forma contemporánea, el Estado de bienestar se caracteriza por tres rasgos únicos. El primero es el alcance de la cobertura de sus políticas. El modelo noruego —y, en sentido amplio, el escandinavo— define el alcance de las políticas de forma considerablemente más amplia que otros modelos de bienestar.⁵⁴ En pocas palabras, las políticas de mantenimiento de ingresos funcionan en conjunto con una extensa red de políticas. La segunda característica está en los principios de universalidad e igualitarismo. Estos principios han establecido que todos los ciudadanos tienen derecho al apoyo estatal y decretan el papel del Estado en la promoción de una sociedad igualitaria. En esencia, el Estado ha definido su papel como el protector de todos los ciudadanos. La tercera característica se refiere al grado en el cual los derechos sociales se han institucionalizado. Es decir, la medida en que el apoyo estatal se considera un derecho democrático y se financia con ingresos públicos. Estas tres características han cumplido el importante papel de proteger a la clase noruega de las presiones internacionales en una economía cada vez más globalizada. Sin embargo, queda una pregunta central por responder: ¿han contribuido estas políticas a la creación de una clase media?

⁵⁴ Para una exposición de los modelos de bienestar, véase Esping-Andersen, *op. cit.*, y Hall y Soskice, *op. cit.*.

El modelo de bienestar noruego se señala con frecuencia por su capacidad para proteger a sus ciudadanos de las dificultades económicas en una economía cada vez más global. Como la mayoría de los Estados de bienestar, es propenso a las presiones a la baja impuestas por la integración económica mundial. Sin embargo, pocos partidos políticos en Noruega abogan por una revisión fundamental del Estado de bienestar; es decir, el consenso político de su evaluación y establecimiento se ha mantenido intacto.

¿Qué podemos aprender del modelo? Primero, la bibliografía sobre la clase media ofrece poca información sobre la relación entre políticas públicas y la creación y el mantenimiento de una clase media. La incapacidad de definir “lo medio” imposibilita la investigación causal y reduce nuestra capacidad de formular políticas públicas que favorezcan a la clase media. En segundo lugar, la razón por la cual se estudian los modelos noruego y escandinavo se encuentra en sus características. De ahí podría argumentarse que, si estas políticas intentaran duplicarse en países en los que hay amplios desacuerdos sobre el papel del Estado en la economía, es poco probable que arraiguen.

Se prohíbe su reproducción total o parcial por cualquier medio, incluido electrónico, sin permiso previo y por escrito de los editores.