

# Experiencias y retos del Estado de Bienestar Noruego

AARON VILLARRUEL MORA\*

## **R**esumen

Ya que Noruega es uno de los países con el más alto Índice de Desarrollo Humano y mejor calidad de vida en el mundo, este artículo analiza cómo este Estado trata de minimizar las carencias de la población y maximizar las oportunidades para el desarrollo. Se habla de los procesos más relevantes que contribuyeron al establecimiento y consolidación del Estado de Bienestar noruego y se analizan sus principales desafíos en el mundo contemporáneo como también las alternativas que se presentan para el futuro próximo debido a ciertos problemas de financiamiento público.

Palabras clave: Noruega, Estado de bienestar, Alternativas

## **Abstract**

Since Norway is one of the countries with the highest Human Development Index and the best quality of life in the world, this article analyzes how this State tries to minimize the people shortcomings and maximize opportunities for development. It discusses the most relevant processes that contributed to the establishment and consolidation of the Norwegian welfare State and analyzes its main challenges in the contemporary world as well as the alternatives that are presented for the near future, due to certain problems of public financing.

Key Words: Norway, Welfare State, Alternatives

## **Introducción**

Actualmente, Noruega predomina por ser uno de los Estados más ricos de Europa, así como por encabezar de manera sostenida el Índice de Desarrollo Humano durante los últimos años, y ser una de las naciones con mejor calidad de vida del mundo. Sin embargo, su proceso de construcción nacional, ha sido impactado por dramáticos acontecimientos que influenciaron el papel del Estado respecto al bienestar de su población. Tanto el azote de la peste negra que en el Siglo XIV que redujo su población entre un tercio y la mitad, como la crisis económica de 1930 y la ocupación nazi durante la Segunda Guerra Mundial forja-

---

\* Profesor en la Universidad de Guadalajara, México, y Secretario de la División de Estudios Políticos y Sociales del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Correo electrónico: aaron.villarruel@gmail.com

ron una preocupación por garantizar la supervivencia y el desarrollo del pueblo, así como principios de austeridad, solidaridad y planificación para el futuro entre los gobernantes. De ahí la intención y responsabilidad estatal por minimizar las carencias de su población y, a su vez, maximizar sus oportunidades de desarrollo. A fin de explorar lo contemplado en el título de este trabajo, esta contribución comienza presentando los desarrollos más relevantes que contribuyeron al establecimiento y consolidación del Estado de Bienestar noruego. Posteriormente, distingue sus principios y naturaleza de otros esquemas de asistencia para así, analizar los principales desafíos del modelo noruego, y finalmente discurrir sobre posibles alternativas, sugiriendo líneas para investigaciones posteriores y elementos a seguir con atención. Ello, con la intención de documentar las bondades y retos de este sistema para su posible exploración en realidades latinoamericanas, y eventualmente inspirar a analistas, activistas y tomadores de decisiones en la región.

### Antecedentes Históricos

El proceso de consolidación del Estado de Bienestar en Noruega ha tomado alrededor de 100 años, comenzando con la introducción de beneficios sociales universales desde el Siglo XIX. Desde entonces se ha ampliado tanto en los aspectos que comprende como en quienes están cubiertos. A finales de la década de 1800, Europa atravesaba por una ola de reformas de bienestar, destacando particularmente la Alemania de Bismarck como modelo a seguir (Olaussen & Wollebæk, 2002). En Noruega, con la creación de la Comisión del Trabajo en 1885 surge un sistema de seguridad social integral que condujo a la introducción de un seguro de accidentes y de un seguro médico.

Fundamental para el desarrollo del Estado de Bienestar noruego fue sin duda Johan Castberg (Olsen, 1983), de quien emanaron leyes para la protección de niños, sobre seguro médico, sobre seguros de accidentes para pescadores, marineros y obreros industriales entre 1908 y 1915. Asimismo, Castberg participó en la creación del Ministerio Social en 1913, que luego de dos años estableció la jornada laboral de diez horas, misma que en 1919 se redujo a ocho. Reformas todas ellas principalmente del tipo de seguro social.

Con el Comité Social de 1935 se simplificaron y ampliaron los beneficios obtenidos, lo que propició la promulgación de legislaciones en torno al seguro de vejez, de ayuda a invidentes y mutilados, así como sobre seguro de desempleo. La prestación por hijos se introdujo en 1946 y en diez años el seguro de salud se extendió para todos los habitantes del país. No sólo para sus ciudadanos. Para 1957 se abolen los requerimientos de evidencia para el seguro de

vejez, y cuatro años más tarde se sustituye la Ley de Ayuda a Invidentes y Mutilados por un concepto más amplio de discapacidad, estableciendo además un esquema de asistencia para la rehabilitación.

En 1964 se inaugura la seguridad social para viudas y madres y se introduce la Ley de Asistencia Social, marcando un parteaguas en la manera en que el gobierno noruego concebía su tarea de atención, transitando de un enfoque de ayuda al pobre mediante subvenciones y donativos hacia un sistema universalista basado en derechos. Para 1966, el Parlamento aprobó la Ley sobre Seguridad Social que entró en vigor el año siguiente, la cual reúne y coordina el conjunto de sistemas de bienestar del país. De igual forma, cambió el esquema de pensiones de ser un mecanismo que proporcione un mínimo de ayuda, por un ordenamiento que permanezca hasta un nivel que establezca fronteras, privilegiando que el beneficiario emplee dicha asistencia en pro de su vida laboral. Posteriormente, se crea el sistema de control de capacidad en función al Importe base del Plan Nacional de Seguros<sup>1</sup>, primordial en el sistema que opera actualmente.

Una vez explorado el proceso de arquitectura del Estado de Bienestar noruego, es necesario contrastar sus principales particularidades respecto a otros modelos de asistencia social. Y ello es abordado en la siguiente sección a continuación.

### Tres Modelos de Bienestar

Tanto en la literatura como en la práctica, es posible identificar tres tipos 'ideales' de modelos de bienestar: el liberal o anglo-americano, el social conservador o europeo continental y el socialdemócrata o escandinavo (Røe Mathisen, 2003; Kuhnle & Romøren, 2011; Nolet, 2012). El primero, naturalmente, es el característico de los Estados Unidos y del Reino Unido cuyo principal propósito es esencialmente asegurar a sus ciudadanos un mínimo de protección, con un intensivo énfasis en hacer que las personas trabajen. Con ello, la prioridad es no la redistribución del ingreso o de oportunidades, sino combatir la pobreza. Aquí, el mercado juega un papel crucial, ya sea en la medida en que

1 El Importe base del Plan Nacional de Seguros (comúnmente abreviado como G) se utiliza como referente para el cálculo de las prestaciones de la seguridad social y de pensiones en Noruega. Por ley, un beneficio puede establecerse, por ejemplo en 3G, o bien una persona no puede tener derecho a ciertos beneficios si sus ingresos superan 2G anuales. En 2016 el valor de G es de 92,576 coronas noruegas (aproximadamente 212, 920 pesos mexicanos). Y está regulado para corresponder con los salarios. Por lo que su crecimiento ha sido mutuamente dependiente (4.2 por ciento anual entre 2003 y 2007).

el Estado garantiza un amparo mínimo, dejando el resto al sector privado, o bien subsidiando esquemas privados de bienestar. El nivel de beneficios es relativamente bajo con el propósito de motivar al ciudadano para trabajar, y dirigido únicamente a quienes demuestren estar en condiciones de mayor necesidad.

Por su parte, el social conservador, también conocido como el modelo europeo continental o de cobertura por estatus, es predominantemente alemán y francés. Se distingue por proveer de derechos de bienestar inherentes a la clase, la ocupación o el estatus de los beneficiarios. El objetivo de este sistema es en gran medida asegurar el nivel de ingresos de personas con previa actividad laboral que no puedan laborar más. Aquí, la familia juega un papel tradicionalmente importante como garante de la asistencia social, y el Estado interviene cuando la familia no logra proveerse de bienestar. Los beneficios dependen principalmente de los ingresos y este modelo se concentra en la redistribución a lo largo de la vida de la persona. Con ello, las personas con ingresos elevados producto de trabajos anteriores obtienen mejores beneficios y, a su vez, a menor percepción de ingresos, menores los beneficios de la asistencia social. El financiamiento de este esquema proviene de las partes del entorno laboral, y no a través de los impuestos.

Finalmente, el modelo socialdemócrata de Estado de bienestar es el propio de Noruega y del resto de países nórdicos. Se caracteriza tanto por su principio de universalidad, como porque el gobierno asume la responsabilidad de garantizar la igualdad entre sus habitantes (Kuhnle, 1983a, 1983b). Tanto el sistema de beneficios, como el fiscal tienen por objetivo la redistribución del ingreso. Al basarse en los derechos individuales, en este modelo la familia desempeña un papel secundario en la provisión de asistencia. Los beneficios son universales y el financiamiento de este esquema proviene directamente de los impuestos generales. ¿Cuáles son entonces las dificultades, resistencias y paradojas del modelo noruego?

#### **Desafíos del Estado de Bienestar Noruego**

El principal reto de este modelo es justamente el mantenimiento de un sistema tan costoso y demandante de recursos (Vårdal, 2010; Nolet, 2012; Befring, 2014). Particularmente cuando su financiamiento proviene de elevados impuestos de la población, lo cual no es popular entre sectores de contribuyentes. Favorablemente, Noruega goza de una situación privilegiada respecto a sus homólogos escandinavos en función a su riqueza petrolera posterior a 1969. Misma que ha contribuido contundentemente al establecimiento y fortalecimiento del sistema de asistencia social en el país. Sin embargo, el hecho de que el 25% del

PIB noruego y la mitad del gasto público se destina al sistema de bienestar (Det Kongelige Finansdepartementet, 2016) plantea importantes reflexiones.

De igual forma, una realidad preocupante es que para el 43% de la población receptora de asistencia social en el país, estos beneficios son su única fuente de ingresos (Barstad & Sandnes, 2010). Este fenómeno se agrava cuando es posible apreciar un patrón contraproducente al objetivo de este modelo, ya que como muestran las Figuras 1, 2 y 3 debajo, mientras más años se recibe asistencia social, menor es la incorporación al mercado laboral ya sea por discapacidad, enfermedad o desempleo.

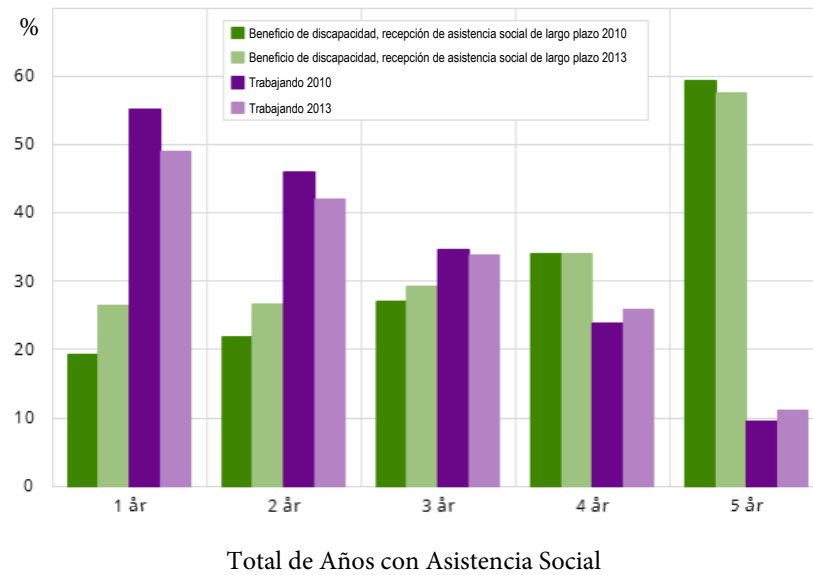
Esto conlleva un aumento de la dependencia y desigualdad, así como a que cada vez más niños nacen en familias con bajos ingresos. Por otra parte, poco más del 20% de los beneficiarios de servicios de bienestar son niños, jóvenes y estudiantes. Tres veces más que lo reportado en 1980.

Una situación delicada se advierte además en el envejecimiento de la población noruega (Vårdal, 2010; Nolet, 2012), como consecuencia del optimismo y del subsecuente aumento en la natalidad tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, 70 años después esos niños ahora son adultos mayores que no pueden aportar al Estado y requieren cuidado y servicios de salud. Incluso se estima que para 2030, un tercio de la población noruega rebasará los 60 años de edad (Vårdal, 2010). Esta tendencia, aunada a la gradual disminución gubernamental de recurrir a dividendos petroleros para cubrir este esquema, implica que las generaciones actuales están experimentando una fuerte presión tributaria por un lado, y por otro que deben trabajar más para financiar a otros, o en su defecto para beneficios propios pero distantes en el largo plazo. Lo cual naturalmente provoca recelo y descontento.

Otra dificultad importante reside en las olas migratorias que recibe el reino. Ya sea como desplazamientos voluntarios o forzados, no todos los inmigrantes obtienen trabajo en el país debido a que su educación no es compatible con el sistema noruego, así como por el choque cultural que enfrentan especialmente inmigrantes no occidentales. Ello conduce a que muchos de los arribados sean alienados. Algunos deciden volver a migrar a entornos con condiciones más favorables, otros permanecen y muchos son incapaces de contribuir a la vida productiva del país, mientras el Estado se obliga a subvencionar su supervivencia en Noruega.

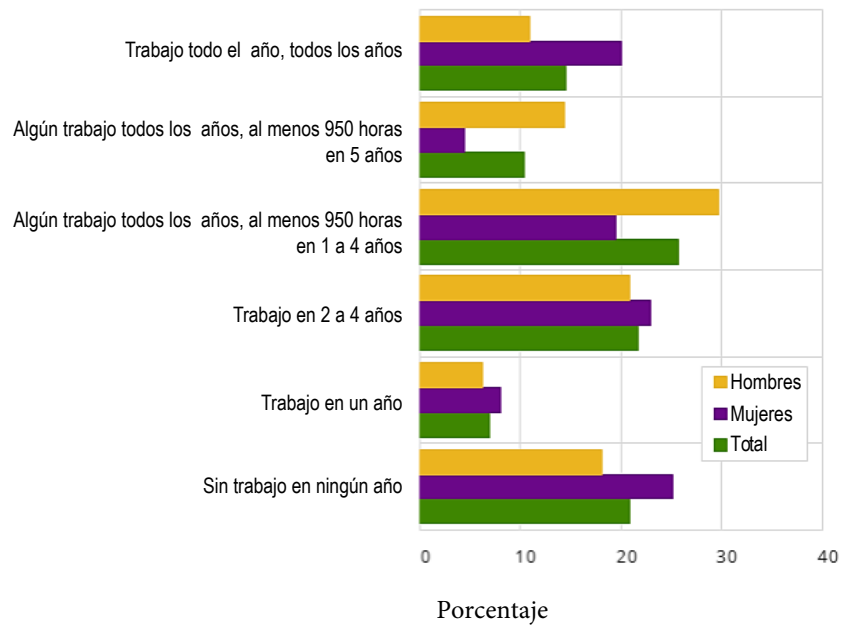
De igual forma, la indiferencia y carencia de corresponsabilidad entre los jóvenes noruegos representa una importante resistencia que puede comprometer el futuro de su Estado de Bienestar (Befring, 2014). Al no contribuir

**Figura 1. Trabajo, Beneficio de Discapacidad, Recepción de Asistencia Social de Largo Plazo en 2010 y 2013, y Años con Asistencia Social**

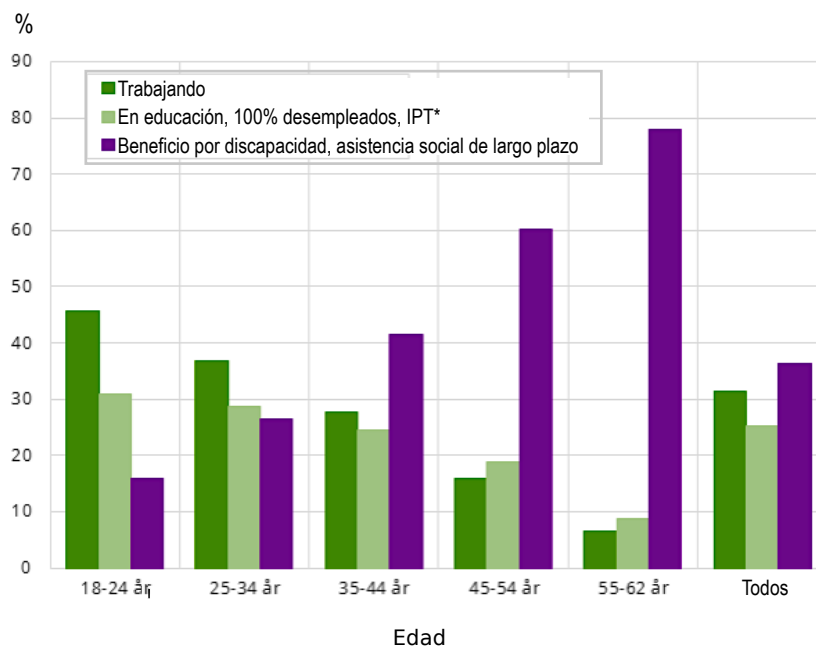


Fuente: Statistisk sentralbyrå, 2016.

**Figura 2. Receptores de Beneficios por Enfermedad de Largo Plazo 2004-2008 y Adhesión al Mercado Laboral**



Fuente: Statistisk sentralbyrå, 2016

**Figura 3. Receptores de Asistencia Social en 2009 y Adhesión al Mercado Laboral en 2013**

\* IPT: Ingreso (o subsidio por trabajo).

Fuente: *Statistisk Sentralbyrå*, 2016.

en la creación del modelo de bienestar, las nuevas generaciones no se identifican voluntaria y conscientemente con el sacrificio necesario para reconstruir el futuro de su nación. Más bien crece la percepción de estar varados en un sistema injusto y desigual, lo cual puede vincularse con ideologías de extrema derecha y presiones liberalizadoras.

#### Posibles Alternativas

Una respuesta a estos desafíos es la más obvia: encontrar nuevas fuentes de ingreso para financiar el esquema de asistencia social y asegurar su continuidad. El problema es cómo. La opción más segura e inmediata es a la vez problemática e impopular: más impuestos y trabajo. Otra alternativa concebida desde la derecha es la expansión del mercado privado.

El asunto con los impuestos es que, aun cuando se presente como la solución más ética, no deja de ser extenuante para los contribuyentes. Por ello, invertir en educación ofrece enormes posibilidades para aspirar a mejores puestos laborales, crear nuevos empleos, fortalecer la fuerza de trabajo y a una mayor prosperidad económica. Lo que propicia la recaudación sin tanto peso para los contribuyentes y aumenta el ingreso del Estado. A través de la educación

es posible también fomentar y reforzar el sentimiento de pertenencia y compromiso de los jóvenes para con el esquema de bienestar que ha contribuido a hacer de Noruega la nación que es actualmente. Así como de la importancia de su valiosa aportación a los gravámenes. Asimismo, reforzando principios de inclusión, integración y multiculturalidad en el sistema educativo, formativo y de capacitación para el trabajo, es posible incorporar a cada vez más migrantes en el sector productivo del país, en lugar de relegarlos y prolongar su dependencia (Hagelund, 2005).

La solución de los sectores políticos de derecha es aceptar la progresiva pérdida de control público sobre los sistemas de pensiones y de salud, descargando la responsabilidad estatal de la asistencia social y canalizándola al mercado. No obstante, ello contravendría la razón de ser del Estado de bienestar: la reducción de las diferencias entre las personas.

Otro mecanismo complementario es posponer el retiro unos años más, como se introdujo en la reforma del sistema de pensiones de 2010. Esta medida, aunque no sea tan significativa en la escala individual, en conjunto puede representar importantes beneficios. La cuestión es determi-

nar qué tanto es suficiente. Una estimación (Vårdal, 2010) sugiere que los trabajadores pospongan su retiro ocho meses por cada año que la esperanza de vida en el país aumente después de los 62 años de edad. Así, los nacidos en 1996 deberán trabajar cuatro años más que aquellos nacidos en 1943 para obtener el mismo beneficio de pensión. De no comprender la función de los impuestos en el sostenimiento del sistema noruego de bienestar o fallar en encontrar soluciones plausibles, se vislumbran dos escenarios. El primero, ideal mas poco probable, que la gente siga cumpliendo su carga tributaria sin protestar. El segundo y más factible, que algunos políticos se inclinen por instrumentalizar en su discurso las críticas al esquema de bienestar, el aumento de los impuestos y el costo de mantener inmigrantes no calificados, lo que contribuye a polarizar el debate público. Ello no necesariamente implica que Oslo renuncie a su sistema de asistencia social o que éste desaparezca, sino que eventual y paulatinamente puede transformarse en uno más liberal.

Otra pregunta interesante es qué tanto deberá cambiar el modelo noruego de tener que hacerlo. En la medida que el Estado se enfrenta a más cada vez más desafíos de diversa índole (seguridad, energía, migración, flota pesquera, conservación ambiental, etc.), la carga financiera es cada vez mayor y en algún punto incluso puede ser demasiado pesada para sobrellevar. Pero lejos de defender la identidad y particularidad del modelo, lo más importante es asegurar los principios de igualdad y seguridad que le dan razón de ser, tratando de minimizar la supeditación de sectores sociales o su conveniente explotación.

A través de políticas creativas e innovadoras será posible superar estos obstáculos, para efectos de garantizar y catapultar el desarrollo del país. Dichosamente, Noruega se ha caracterizado por ello en las últimas décadas. No obstante, habrá que seguir las formas en que sociedad, gobierno y sector privado participan en el diseño, implementación y evaluación de un aparato de acuerdos e instituciones dedicados a aliviar las diferencias entre los habitantes del país. Un auténtico ejercicio de gobernanza. Aun cuando el panorama parezca optimista y promisorio, valdrá la pena monitorear sus estrategias y aprender de su experiencia.

#### Referencias bibliográficas

Barstad, Anders & Sandnes, Toril (2010) "Sosiale indikatorer 2010. Velferd i endring" en *Samfunnspeilet* 2010/5-6. Statistisk sentralbyrå. Disponible en (Noviembre, 2016): <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/velferd-i-endring>

Befring, Anne Kjersti (2014) "Velferdsstat i endring: Økonomiske ytelser og tjenester" en *Politikk, Ledelse og Jus*.

Disponible en (octubre, 2016): <https://helserett.wordpress.com/2014/11/08/velferdsstat-i-endring-okonomiske-ytelser-og-tjenester/>

Det Kongelige Finansdepartement (2016) *Statsbudsjettet* (2016-2017). Regjeringen Norge

Hagelund, Anniken (2005) "Why It Is Bad to Be Kind. Educating Refugees to Life in the Welfare State: A Case Study from Norway" en *Social Policy & Administration* Vol. 39 No. 6 pp. 669-683

Kuhnle, Stein (1983a) *Velferdsstaten*. Tiden Norsk Forlag

Kuhnle, Stein (1983b) *Velferdsstatens utvikling: Norge i komparativt perspektiv*. Universitetsforlaget

Kuhnle, Stein & Romøren, Tor Inge (Eds.) (2011) *Den Norske Velferdsstaten*. Gyldendal akademisk

Nolet, Emile Eduard (2012) "Norge og velferd" en *Daria*. No disponible electrónicamente en (Noviembre, 2016): <http://www.daria.no/skole/?tekst=13578>

Olaussen, Åshild & Wollebæk, Hans Petter (2002) *Velferdsstaten – grunnlag og modeller*. Temanotat 2002/9. Avdeling for Utredning. Utdanningsforbundet. Disponible electrónicamente en (octubre, 2016): [https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Pdf-filer/Publikasjoner/Temanotat/Temanotat\\_2002\\_09.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Pdf-filer/Publikasjoner/Temanotat/Temanotat_2002_09.pdf)

Olsen, Johan P. (1983) *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State. The Case of Norway*. Universitetsforlaget

Selle, Per (1993) "Voluntary organisations and the welfare state: the case of Norway" en *Voluntas* Vol. 4. Issue 1 pp. 1-15

Statistisk sentralbyrå (2016) Portal de Internet. Disponible en (noviembre, 2016) [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

Vårdal, Leonhard (2010) "Hva er velferdsstaten?" en *Nasjonal digital læringsarena (NDLA) Samfunnsfag*. Disponible en (octubre, 2016): <http://ndla.no/nb/node/21415?fag=36>

Wahl, Asbjørn (2009) "What can be learnt from the Nordic Model?" en *For velferdsstaten*. Global Labour Conference. University of Witwatersrand, Johannesburg, 1-3 April 2007. Disponible en: [http://www.velferdsstaten.no/english/the%20welfare%20state/?article\\_id=44695](http://www.velferdsstaten.no/english/the%20welfare%20state/?article_id=44695) (octubre, 2016)