



Centro de Estudios sobre el Estado de Derecho

**CUADERNO** **11**  
2023

**PREFERIMOS EL MODELO ESCANDINAVO**



**PREFERIMOS EL MODELO ESCANDINAVO**

[www.cubaproxima.org](http://www.cubaproxima.org)

**JUNTA DIRECTIVA:**

Roberto Veiga González, Director

Michel Fernández Pérez, Vicedirector

Lennier López, Supervisor Académico

Alexei Padilla Herrera

David Corcho Hernández

Elena Larrinaga

Enrique Guzmán Karell

Massiel Rubio

Guennady Rodríguez

Ivette García González

Jorge Masetti

Julio Antonio Fernández Estrada



Centro de Estudios sobre el Estado de Derecho

# 01

## PRESENTACIÓN

---

# 02

## REFORMAS DE GOBERNACIÓN EN LA INDIA

N. C. Saxena

---

# 26

## ASISTENCIA SOCIAL - LA INDIA Y ESCANDINAVIA: DERECHOS SOCIALES, DES-MERCANTILIZACIÓN, DEMOCRACIA

Fredrik Engelstad

---

# 44

## LA IGUALDAD SOCIAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Kalle Moene

---

63

IMPLICACIONES PARA LA SOCIAL DEMOCRACIA ESCANDINAVA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Olle Törnquist

---

78

¿CUÁLES SON LAS PERSPECTIVAS AHORA PARA EL DESARROLLO SOCIAL DEMOCRÁTICO?

Olle Törnquist y John Harriss

---

91

DE LA CIUDADANÍA LOCAL HACIA LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA UNIVERSAL: PERCEPCIÓN ESCANDINAVA

Hilde Sandvik

---

# PRESENTACIÓN

---

El Centro de Estudios **Cuba Próxima** compila estos textos sobre experiencias de desarrollo social con democracia, teniendo como referente al modelo escandinavo. Para ello tomó y tradujo estos estudios del libro *Reinventando el desarrollo democrático*.

Aun si una amplia coalición en apoyo al desarrollo social democrático surgiese en la India, el sistema administrativo del país no está preparado aún para llevar a cabo semejantes programas. La India ha sido incapaz de lograr sus Metas de Desarrollo del Milenio (MDGs) con respecto al hambre, salud, género, e higienización. En adición, un largo número de marginalización y de personas desfavorecidas que en ambos casos no se han beneficiados con el desarrollo o en muchos casos realmente han sido dañados por el proceso. Es una cuestión de preocupación que el paso de la India por la mejoría de estos indicadores sociales es mucho más lento que en países más pobres como Bangladesh y Vietnam. Este resultado podría ser considerado un enigma: El crecimiento económico de la India durante las recientes décadas ha sido espectacular, secundando solo a China. Y sus desembolsos gubernamentales en programas sociales se han incrementado incluso más rápidamente que el crecimiento económico. ¿Por qué estos desembolsos no han generado los resultados de desarrollo esperados? Yo sostengo que una débil gobernación, manifestándose por ella misma en un pobre servicio de reparto, una administración desinteresada, corrupción, descoordinación y un gasto público derrochador, fueron los factores claves que chocaron con el real desarrollo. Este capítulo analiza el progreso inadecuado de la India por medido de indicadores sociales y ofrece algunas sugerencias prácticas que podrían conducir a un gobierno más efectivo y a la responsabilidad, por consiguiente, ayudando a la India a hacer una mejor demostración. Mi enfoque particular está en la alta burocracia, sobre todo el Servicio Administrativo Indio (IAS), debido a su papel rector administrando el sector social en la India. Desgraciadamente, el IAS está en una mala forma, no menos debido a obligaciones políticas impuestas sobre él.

Yo empiezo con un análisis de un rango de problemas serios que enfrenta la alta burocracia de la India: una falta de profesionalismo, la creación de cargos redundantes, un ejercicio del cargo corto, y las insatisfactorias estructuras de premio y castigo, todos los cuales frenan la habilidad de entregar o repartir servicios adecuadamente. Yo entonces sugiero pasos con los que un gobierno progresivamente proactivo y central podría contar para que se ocupen de estos problemas, particularmente a nivel Estatal<sup>1</sup> en el sistema federal de la India, dónde ellos están más claros.

Hay razón quizás para un optimismo ecuánime: el Partido Bharatiya Janata (BJP), que ganó en 2014 las elecciones de abril-mayo sobre la promesa de “un gobierno mínimo con la máxima gobernanza”. Se cree ampliamente que la concurrencia del voto masivo en estas elecciones y su claro veredicto en favor de un solo partido político, por primera vez desde 1984, reflejaba la aspiración de las personas por una buena gobernanza; el nuevo gobierno tuvo ahora un incentivo electoral para dirigirse hacia este asunto satisfactoriamente. El BJP llevó a que el gobierno pudiera lograr esta meta a través de: enfocarse en la supervisión y la evaluación de resultados, el encadenamiento de transferencias de fondos con la actuación por los gobiernos estatales, y extendiendo la responsabilidad exterior a la sociedad y los ciudadanos. Muchas de estas reformas no requirieron desembolsos financieros, reforzando la perspectiva de su implementación.

---

<sup>1</sup> A lo largo de este libro, pero más notablemente en este capítulo, “el Estado” es una taquigrafía para “el gobierno estatal”. Cuando cualquier otro significado es entendido, el “estado” se usa en minúscula.



## El emergente clima político en la India

Un papel sacado por el Departamento de Reformas Administrativas (GOI) para una conferencia en ocasión del Día de los Servicios Civiles en el 2009, hizo la siguiente observación:

Por variadas razones, las elecciones como un instrumento para la responsabilidad externa tienen algunas debilidades muy conocidas. En la India, estas debilidades estaban exacerbadas por una naturaleza particular de la evolución de la democracia india. La política en la India está marcada por una concepción de competición, donde sostener la responsabilidad del estado es ganar el acceso a su poder y a los bienes que proporciona. El clientelismo y el patrocinio son corrientes y los votantes están movilizados más en las políticas de casta, de identidad regional o religiosa, que en la política de responsabilidad e iniciativas que traen beneficios a largo plazo para el público en su conjunto. Consecuentemente, el estado y su aparato, incluso la burocracia, están tratados no tanto como instrumento de generación de bienes públicos sino como un medio de generación de beneficios para ese grupo particular que controla el estado (GOI 2009).

Aunque sostener que el estado explique los resultados a través de los debates bien fundados en las asambleas debe ser la tarea principal de las asambleas legislativas de estado federal, en la práctica se reúnen rara vez<sup>2</sup>. Hoy, muchas asambleas legislativas solo se reúnen durante 20 o 30 días en el año. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa Haryana sostuvo solo diez sesiones desde el 2009 hasta marzo del 2014, reuniéndose un total de 54 días, para un promedio de 11 días por año<sup>3</sup>. Las asambleas de Uttar Pradesh (UP), Gujarat, Pendjab y Uttarakhand se sentaban respectivamente en un promedio de 22, 31, 19 y 19 días cada año.

En la duodécima Asamblea de Gujarat (2007-12), por encima del 90% de todas las cuentas-facturas que se aprobaron fueron introducidas en el mismo día. En la Sesión del Presupuesto de 2011, se aprobaron 31 cuentas o facturas, de las cuales 21 fueron introducidas y aprobadas dentro de los tres días de la reunión. En 2012, la Asamblea Legislativa de Bengala Oriental aprobó un total de 39 cuentas, incluso las facturas de la apropiación. La mayoría de las facturas se pasaron en el mismo día en que ellas se introdujeron en la Asamblea. En 2011, un total de 23 facturas se aprobaron. Como promedio, cinco miembros participaron en las discusiones en cada factura. A juzgar por la manera en que las asambleas de estado funcionan, uno podría concluir que la India no es para nada una “democracia deliberativa”. En la práctica las legislaturas solo estampillan decisiones ejecutivas.

La mayoría de los MLAs no están interesados en sus responsabilidades legislativas, sino en el medio de buscar una participación en el ejecutivo. Muchos usan su Acceso a la puerta trasera para influir en decisiones relacionadas a contratos y licencias, así como a transferencias y anuncios oficiales y la conducción de tal asiento trasero les permite a legisladores el control informal sobre la burocracia, pero en cierto modo eso promueve decisiones irresponsables y crea y anima la corrupción. La separación constitucional entre el ejecutivo y la legislatura ha desaparecido en la India. Esto ha producido la erosión de la disciplina interna entre los funcionarios.

En la comparación, el Lok Sabha (la casa más baja del Parlamento) funciona más profesionalmente y sus deliberaciones agregan valor a la legislación. No solo lo hacen reuniéndose durante mucho más días<sup>4</sup> que las asambleas estatales, sino que el sistema de comités en el Parlamento ha ganado un gran respeto de los estudiosos, por su detallado examen de cuentas-facturas y por a menudo sugerir cambios radicales

---

2 <http://adrindia.org/sites/default/files/Odisha%20Performance%20Report%20of%20MLAs%20and%20As-sembly.pdf>

3 <http://www.prsindia.org/theprsblog/?p=3257>

4 La 15th Lok Sabha (2009-14) se reunió para un promedio de 69 días desde 2009 hasta el 2014. De cualquier forma hubo muchas rúbricas y disturbios en la Asamblea Legislativa, vastamente reduciendo el número de horas pasadas en debates significativos. La 16th reunión de Lok Sabha que comenzó funcionando desde julio del 2014 fue más constructiva.

en pro de las personas. Por ejemplo, enmiendas al Derecho a la Información de Cuentas, sugerido por el comité legislativo y aceptado por el gobierno en 2005, hizo el Acto resultante más efectivo en asegurar la transparencia y responsabilidad del ejecutivo.

### **¿Están solos los políticos para ser culpados?**

Para ser caritativo a la marca moderna de políticos, debe admitirse que, salvo la alta integridad, neutralidad hacia los partidos políticos y provisión de mínimos servicios administrativos en tiempos de emergencia, el servicio civil incluso en el pasado tenía poco para ser encomendado. La eficacia en los servicios civiles fue siempre muy estrechamente definida. Eso significó el desprecio por la política y la rígida adhesión a las reglas; “la satisfacción pública” era una parte insignificante de la evaluación del trabajo. En semejante ambiente, es injusto esperar que los procesos políticos debieran estar totalmente libres de populismo o sectarismo. Debido a la incapacidad del sistema de reparto, los políticos no perciben la buena gobernanza como factible o incluso importante para conseguir los votos<sup>5</sup>. Solamente un raro y supuesto ministro en jefe parecía estar diciendo a sus supuestos votantes: “dentro de los tres meses de mi elección, todos los canales de irrigación correrán en tiempo, usted tendrá 16 horas de electricidad, las raciones estarán disponibles para los pobres, una licencia alcanzará sus puertas un mes después de su aplicación, sus agravios serán rápidamente atendidos, etc. Una cosa que él no decía era que tales cosas él mismo no se las creía: los votantes no tienen la fe en las promesas de repartir o entregar en tiempo a través del aparato administrativo. La política después de todo es “el arte de lo posible” y si el servicio civil ya no es más capaz de asegurar la entrega de servicios, los políticos son obligados a encontrar otras maneras de mantener viva la fe del votante en el sistema político. El populismo sirve a este propósito.

Aunque muchos funcionarios sostienen la vista que es la cultura política que en gran parte determina la naturaleza del servicio civil y los fines para los cuales sería puesto, y por consiguiente ese servicio de reformas civiles no puede tener éxito en el aislamiento, la causalidad también está en la otra dirección. La administración poco adiestrada deja una elección pequeña a los políticos, pero para recurrir a la retórica populista y a las estrategias sectarias.

### **¿Quién debe comenzar las reformas?**

¿Este deterioro en la gobernación continuará para siempre, o hay señales de cambio? Mi lectura de la situación es que el levantamiento de las clases medias, junto con una prensa libre, activismo judicial y la acción de la sociedad civil, ha surgido como un gran factor correctivo en el uso arbitrario de poder ejecutivo. Con la liberalización que siguió desmantelando el permiso de licencia Raj, un grupo significativo y políticamente independiente de profesionales, periodistas, y académicos que emergió. Estas personas tienen el incentivo para llevar al gobierno a fallar en el cumplimiento de sus tareas. Su pan de cada día no depende de la sonrisa del burócrata y ellos probablemente están en la vanguardia de las campañas en contra de la indiferencia burocrática y política, y el pobre desempeño. Es una tendencia saludable que los monopolios de capital, poder, y la autoridad, todo lo cual los gobiernos disfrutaron en el pasado, se ha destruido hoy en día. Un

---

<sup>5</sup> La percepción política de gobernación ha estado cambiando rápidamente en la India después del 2004, como es discutido en la próxima sección.

caso en el punto es el AAP en Delhi, el cual John Harriss analiza en Capítulo Cinco. Estas nuevas presiones parecen ser más eficaces al nivel central, pero no tan fuerte en los Estados, donde ellas necesitan más porque, como las consideraciones anteriores, las legislaturas Estatales también fracasan en el cumplimiento de su papel como supervisor gubernamental. Es significativo que el derecho basado en desarrollo, incluso cuando no requiere de grandes fondos, no es originado desde los Estados. Eso fue en gran parte iniciado por el Centro, y el gobierno central continúa siendo más sensible a la opinión pública, como testimonio en las iniciativas del GOI durante 2004-14 en varios derechos basados en la legislación, como el Derecho a la Información, el Derecho al Empleo, los Derechos del Bosque y últimamente, Seguridad de los Alimentos.

La pobre gobernanza es el resultado del ciclo vicioso de distorsiones políticas y la apatía burocrática, puede ser corregida, aunque requerirá un largo número de medidas. Una discusión en las reformas políticas y electorales<sup>6</sup>, aunque completamente vital, está fuera del alcance de este capítulo. Muchos mal funcionamientos de Estados que ha tenido la India, sin embargo, han perdido el dinamismo y la capacidad de emprender las reformas por si solos, sin cualquier presión externa. Estos estados se gobiernan por las personas que comprenden el poder, patrocinio, transferencias, dinero, coerción y el crimen. El idioma de profesionalismo, la orientación hacia metas, la transparencia, construcción de instituciones, y el fortalecimiento del empleo del pueblo es totalmente extraterrestre para ellos.

Incluso cuando algunos ministros principales como Chandrababu Naidu y Digvijay Singh intentaron mejorar la gobernación en los 1990s y a principio de los 2000s, eventualmente ellos perdieron las elecciones, dando la impresión a otros políticos que la buena gobernación no es compatible con la supervivencia política. Alegremente hay un cambio perceptible en el comportamiento electoral de las masas indias en los últimos diez años, que dan esperanza de que la mejoraría en el programa de reparto puede superar la anti-incumbencia y puede conducirles a las victorias electorales, como ha pasado en Gujarat, Bihar, Chhattisgarh, Odisha y en Madhya Pradesh (MP). Esa gobernanza fue un importante asunto político en las elecciones nacionales de 2014, ciertamente una señal muy saludable.

Ha habido una comprensión creciente entre algunos ministros principales de la necesidad de mejorar la gobernación, pero desafortunadamente solo unos pocos han sido capaces de traducir esto en la acción concreta. Esto necesariamente involucraría conservar los MLAs y a los ministros bajo cheque, lo cual es difícil cuando el estado está bajo un régimen de coalición, o el partido reinante está contraído por un estrecho margen de delgados en la Asamblea, o el partido está dividido en facciones. El reformista ministro principal está a menudo en contradicciones con los propios oficialistas de su partido, quienes odian quedarse al margen en el proceso de establecer procedimientos de la política basada reglas. Incluso en muchos otros estados, los ministros principales parecen ser contrarios a la profesionalización de la administración. Ellos piensan que los beneficios de tales políticas son tardíos y que los costos son inmediatos. Como la expectativa general de un gobierno que dura un término completo de cinco años es baja, los políticos intentan aumentar al máximo sus ganancias de la oficina y minimizar su responsabilidad para la actuación (Sud 2010).

Cuando ni la política ni la administración tienen la capacidad de la autocorrección, solo la presión externa puede coaccionar a los estados para mejorar la gobernación y el reparto a los pobres. En la situación india (donde los donadores extranjeros proporcionan una ayuda muy pequeña a los Estados en comparación con lo que se proporciona por el Centro), esto solamente puede venir del Centro, respaldado por una sociedad civil fuerte y la acción judicial.

Las condiciones bajo las cuales los funcionarios operan en los sectores ministeriales sociales en el GOI son algo diferentes del ambiente de trabajo que prevalece en los Estados. Primero, la junta de secretaria del gobierno central no controla al personal administrativo del campo y por consiguiente, libra de las presiones

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, la obligatoriedad de la declaración pública de recursos o activos por los candidatos ha aumentado la percepción entre los votantes sobre la magnitud e intensidad de corrupción en la política de la India.

de traslados y destinos, que ocupan muchos de los días de una secretaria Estatal. Segundo, la posesión del GOI por parte de él o ella es por cinco años, lo que facilita el desarrollo del profesionalismo. En los Estados, donde los funcionarios esperan que ellos puedan ser transferidos dentro de seis meses, ellos apenas tienen algún incentivo para realizar o adquirir el conocimiento del dominio. Tercero, los gobiernos centrales oficiales están más en contacto con los expertos, donantes y especialistas, y por consiguiente están bajo la presión de la mirada del grupo para aprender su tema y están en condiciones de poder conversar con profesionales expertos en términos de igualdad. En algunos casos donde el GOI de los ministerios (como en educación y salud) han comenzado comportándose como los donantes y en consecuencia del monitoreo intensivo, los resultados en el campo son más satisfactorios que en los ministerios, como el de Asuntos Tribales, Comida y Distribución Pública, y Desarrollo de la Mujeres y del Niño, los cuales están simplemente contenidos a liberar fondos o comida de cereales, con un pequeño conocimiento o interés en cómo estos recursos se utilizan. Y por último, mientras que los ministerios económicos en el GOI se enfangan con rumores de gran corrupción, los ministerios del sector social, como el de Desarrollo Rural, la Educación Elemental, etc.,<sup>7</sup> a pesar de sus presupuestos colosales, raramente la presentación de cargos de soborno de casi todo el presupuesto, es pasado hacia los Estados.

El papel más grande que los ministerios de la unión deben jugar en mejorar la capacidad de los Estados de asistir, se ha facilitado por el cambio en las relaciones fiscales Centro-estatales, dando el golpe mayor a los Departamentos de Reformas Administrativas (GOI) de los ministerios encima de los Estados, como es discutido en la próxima sección.

### **Cambiando las relaciones estado-centro**

Aunque la aplicación de programas del sector social está bajo el dominio de los gobiernos estatales, según el acuerdo constitucional, estos progresivamente son financiados cada vez más por el gobierno central. Debido al constreñimiento fiscal encarado por los estados más pobres, los Esquemas Centralmente Patrocinados (CSSs) son a menudo los únicos esquemas al nivel del campo en el sector social que están bajo funcionamiento, como estos Estados gastan más de sus propios recursos y porciones de créditos centrales por reuniones esenciales fuera del plan de gastos (interés en los préstamos, sueldos, pensiones, y subsidios). Esto ha dado lugar a una impresión entre las masas comunes de que “el desarrollo” es la responsabilidad del Centro, una visión que no está apoyada por la Constitución.

Además de las transferencias conformes a los estatutos a través de la Comisión de Finanzas, los Estados usan dos rutas para recibir fondos del plan del GOI, a través de la Comisión de Planificación como apoyo desatado a los planes del estado (llamada Asistencia Central Normal), y vía los Esquemas Centralmente Patrocinados del GOI de los ministerios, que se atan a un esquema específico. La proporción de fondos atados en el plan de transferencia a los Estados ha aumentado firmemente durante las últimas tres décadas, de un sexto en los inicios 1980s a más de cuatro quintos<sup>8</sup> del total en 2012-13, llevando a la crítica que el Centro había agrandado su césped a costa de los Estados.

---

7 La lista de ministerios “limpios” también incluye la Comisión de Planificación, cuál usó a manipular un presupuesto de más 1500 billones de Rs (apenas 24 billones de \$ de EEUU ) al año. Sin embargo, el gobierno Modi en enero del 2015 reemplazó la Comisión con un tanque pensante llamado NITI Aayog (queriendo decir Comisión Política), lo cual es un cuerpo puramente asesor sin funciones ejecutivas.

8 El cálculo del autor de las muestras del presupuesto 2012-13 que el desatado plan de transferencia a los Estados es de 412 billones de Rupias (Rs), considerando las cuentas de los CSSs de 2109 billones de Rs. Con la abolición de la Comisión Planeamiento en 2015, el plan de transferencia a los Estados es ahora totalmente atado y canalizado a través de los ministerios centrales.

Una de las razones para este aumento está arraigada en los cambios que han tenido lugar en la naturaleza de los esquemas del plan de los ministerios centrales que son consolidados por el presupuesto durante los últimos treinta años. El Centro gasta más dinero en los asuntos del Estado que en los asuntos centrales, quizás como consecuencia de la liberalización tanto como del crecimiento en beneficio de los paraestatales centrales (como la Corporación Nacional de Energía Termal y compañías de aceite propiedad del Estado) debido a que el involucramiento presupuestario del Centro en la industria y los sectores de energía han estado muy reducidos, permitiendo al Centro asignar más en los asuntos tradicionalmente bajo la esfera de los Estados.

Los Esquemas Centralmente Patrocinados (CSSs) serían formulados originalmente solo donde un objetivo nacional importante, como el alivio de pobreza, debía ser dirigido, o donde el programa tuviera un carácter regional o interestatal, o de la naturaleza del paso del setter (perro), o con el propósito de estudio o investigación. Sin embargo, los CSSs han proliferado enormemente: en el año terminal del Undécimo Plan (2007-12) habían aproximadamente 175 CSSs. Los esquemas gubernamentales generalmente se quieren para continuar hasta el extremo del mundo. El mundo, sin embargo, puede haber cambiado mientras. Muchos CSSs han estado en funcionamiento por más de diez años e incluso algunos por 30. Este periodo ha visto varios partidos políticos en el poder al Centro y los Estados. El resultado es que los partidos en el poder no tienen ningún sentido de propiedad sobre los esquemas existentes, aunque también no los ventilan arriba, ya sea por la resistencia burocrática o el puro letargo. La mayor ventaja política se ve anunciando nuevos esquemas en el Día de la Independencia o cuando el presupuesto es introducido. A menudo los viejos esquemas se restauran bajo un nuevo nombre con algunos cambios de maquillajes para derivar la distancia en millas de la fanfarria política encima del lanzamiento de un nuevo esquema, todavía el resultado general es que el número de esquema se mantiene en incremento.

La Comisión de Planificación preparó un comité en abril del 2011, llevado por B. K. Chaturvedi, para echar una mirada a la eficacia de los CSSs y recomendar las medidas para su reestructuración. Como resultado, el número de esquemas se redujo a 66, pero no a través del traslado de esquemas junto con los fondos desatados a los Estados (que les habría dado la libertad para echar un vistazo a la naturaleza de los esquemas que ellos desearan desplegar). Se unieron los esquemas más pequeños con los esquemas más grandes sin reducir el desembolso de ningún Ministerio y el control sobre los fondos y la naturaleza de asistencia continuó para engañar con los ministerios centrales.

Estas tendencias también deben verse en la luz de una cambiante economía política de relaciones de Centro-Estado en la India. Con el declive del partido del Congreso, los partidos regionales y aquellos construidos sobre intereses seccionales ganaron importancia. Mientras los Estados se hicieron económicamente dependientes del Centro, ellos en aumento se hicieron políticamente independientes. Como los asuntos bajo la jurisdicción de los Estados es políticamente más importante (la tierra, el agua, la ley y el orden<sup>9</sup>, la educación y la salud), el Centro ha usado a menudo los fondos de los CSS para reforzar su visibilidad política al nivel del suelo.

Las recomendaciones de las Comisiones Centrales de Finanzas<sup>10</sup> (CFCs) también han ayudado al Centro a ejercer presión sobre los Estados. Las anteriores subvenciones de las CFCs fueron generalmente desechas, pero la tendencia desde los años 1980s ha sido unirse al 20 por ciento de devolución central hacia ciertos esquemas específicos, haciendo de este modo su transferencia condicional a que los Estados cumplieran satisfactoriamente ciertas obligaciones. Por ejemplo, el Decimotercio de las CFC (2010-15) impuso condiciones en los Estados, relativas a la dirección macroeconómica, la reforma de los impuestos, los gastos de reforma y el medio ambiente. También quería que los Estados aseguraran la viabilidad comercial de

---

9 Aunque la policía es un asunto estatal, el GOI emplea más de 750,000 policías bajo las varias fuerzas paramilitares.

10 Estos cuerpos estatutarios deciden devolución de los impuestos centrales a los Estados.

irrigación y proyectos de poder, empresas departamentales y no departamentales a través de varios medios, incluyendo la imposición de cargos de usuarios (Govinda Rao 2010).

El GOI ha incrementado su control sobre los Estados de tres maneras: primero, a través de una financiación sustancial de CSSs junto con transferencias condicionadas a través de las CFCs; segundo, enviando los fondos directo hacia los distritos, pasando por encima del gobierno Estatal y de esa manera poniendo a la burocracia del distrito directamente bajo la vigilancia<sup>11</sup> del GOI; y tercero, insistiendo en despejar al GOI incluso para proyectos externamente financiados en asuntos del Estado, como el agua y la salud, incluyendo aquellos que son parte de planes Estatales y no de los CSSs.

El control acentuado por el Centro sobre el sector social que gasta a través de los CSSs debe verse en el contexto del marcado deterioro de las capacidades de los Estados de diseñar e implementar eficazmente o evaluar programas. Hay bastante evidencia para demostrar que las capacidades de reparto de los gobiernos estatales han declinado durante los años debido a la indisciplina y a una creencia creciente, extensamente compartida entre la élite política y burocrática, de que el Estado es una arena donde se espera que la oficina pública sea usada para fines privados. También, las presiones políticas inmediatas son tan intensas que los políticos a nivel de Estado y los burócratas no tienen el tiempo ni la inclinación para lograr el pensamiento conceptual requerido para diseñar buenos programas, descalificar esos que no funcionan adecuadamente y supervisar programas con vistas a tomar una acción terapéutica que mejoraría la efectividad del reparto.

### **Los problemas con la centralización**

Por otro lado, demasiado control por el GOI diluye el sentido de la propiedad estatal de los esquemas, así como el GOI se esfuerza supervisar el progreso en 676 distritos por encima de 29 Estados y siete territorios de la unión. La mayoría de los esquemas siguen una heliografía y estrategia descendente, con poca flexibilidad dada para el personal de campo. Cualquier cambio en un esquema requiere la aprobación del GOI, que significa tiempo consumiéndose. La uniformidad de esquemas por el país, de Mizoram a Kerala, sin la delegación suficiente a Estados para cambiar los esquemas en función de las condiciones locales, lleva a una situación donde los Estados, incluso sabiendo que el esquema no está reuniendo los objetivos declarados, se conviertan en indiferentes a su implementación. Por ejemplo, el Indira Awaas Yojana, un esquema de pueblo para la construcción de casas requirió y fue provisto de dinero para la construcción de retretes interiores. En muchos pueblos, no hay ningún arreglo para el agua; estos retretes nunca fueron usados. Sin embargo, los Estados no tuvieron la discreción de cambiar el plan del Proyecto. Semejantemente, en las regiones de escaso trabajo en la India, notablemente en el nordeste y noroeste, esquemas generadores de trabajos públicos bajo el “Acto de Garantía de Empleo Rural Nacional” (NREGA) se llevan a cabo, por lo cual el trabajo emigra de otras regiones. (Los archivos se hacen chapuceramente para mostrar el empleo en trabajos locales.) Sería mucho mejor si los Estados tuvieran la discreción en decidir la mezcla de programas de alivio de pobreza. Pero las pautas del GOI son rígidas y no se otorga el lujo de dar tal flexibilidad a los Estados.

Muchos Estados son gobernados por un partido político diferente de eso de, el Centro. Estos gobiernos no ponen su peso detrás de los CSSs formulados por el Gobierno de la Unión cuando ellos no ven una ventaja política en su aplicación exitosa. Los esquemas exitosos (por ejemplo, el esquema de la comida del mediodía de Tamil Nadu, el Esquema de Garantía de Empleo en Maharashtra, el esquema de granos “el Antyodaya” en Rajasthan, y el Two Rupee Rice en Andhra Pradesh) están caracterizados por un alto grado

---

11 Esto está cambiando, como se explica en la próxima sección.

de compromiso político y coordinación administrativa, lo cual el GOI no puede asegurar por la falta del control sobre el personal administrativo. La Comisión de Planificación comentó que la implementación los esquemas de patrocinio de antipobreza por el Estado en Rajasthan, Tamil Nadu, Gujarat, y Karnataka fueron mejor lejos que esos programas centralmente patrocinados en los mismos estados (GOI 2001).

Una razón para la actuación relativamente buena de los programas patrocinados por el Estado, es que los Estados minan activamente o pasivamente los CSSs. Los Estados a menudo no liberan su porción de fondos para los CSSs según los itinerarios asignados, llevando a la incertidumbre sobre la disponibilidad de fondos a nivel del campo. Los Estados incluso sostienen la liberación de fondos del GOI atado a los CSSs, por varias razones. Primero, los Estados tienen que conseguir la aprobación del legislativo para los planes del GOI, lo cual toma tiempo. Segundo, los Estados no conceden la importancia al gasto en los CSSs y por tanto no tienen prisa en sancionar el gasto. Y tercero, los problemas fiscales<sup>12</sup> a nivel de Estado, fuerza a los Estados a desviar los fondos del GOI para el pago de salarios.

### Los cambios introducidos en el presupuesto 2015-16

Dándose cuenta de que ese demasiado control del GOI diluye el sentido de propiedad de los Estados con los esquemas, en 2015 el GOI aceptó el consejo de la Decimocuarta Comisión de Finanzas: aumentaron las transferencias desatadas conforme a los estatutos y quedaron reducidas las transferencias discrecionales por la vía de los Ministerios. Así, aunque hay un salto grande en el traslado de fondos desatados a los Estados, se espera que una parte sustancial del aumento sea usada para los compromisos de las reuniones de los CSSs, como el GOI ha reducido su cuota en estos esquemas. Por ejemplo, la contribución del GOI para proveer los sueldos del personal del Programa de Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño se ha reducido del 90 al 50 por ciento, forzando a los Estados a reunir el resto del aumento.

Reduciendo fondos del GOI dedicados a los CSSs y delegando los recursos más desatados a los Estados para los planes del Estado en el espíritu de la descentralización, probablemente mejorará la eficacia solo si se acompañan con mejorar la gobernanza y la responsabilidad. En muchos estados, las liberaciones por los Departamentos de Finanzas Estatales a los distritos para los propios esquemas del Estado son *ad hoc*, inciertas, atrasadas y sujetas a las influencias personales. Enfrentados con retrasos desmesurados en el descargo de fondos de los Departamentos de Finanzas de los Estados, muchos Ministerios Centrales (como los de Desarrollo Rural, Educación y Salud) optaron durante las últimas dos décadas por soltar los fondos directamente al distrito o a las sociedades a nivel de estados, pasando por encima de los gobiernos estatales.

Mientras esto mejoró el flujo de fondos al campo, ignorando las legislaturas estatales trajo implicaciones a largo plazo y fue a lo mejor una solución temporal. En marzo de 2014, el GOI empezó enviando los fondos a tesorerías del estado. Ahora, los Departamentos administrativos conseguirían los fondos sólo después de la aprobación por las Asambleas Estatales y el Departamento de Finanzas. De manera poco sorprendente, las burocracias estatales han sido incapaces de soltar los fondos rápidamente, con el resultado que tantos programas “buque insignia” han sufrido. Por ejemplo, según un reportaje del periódico, miles de trabajadores de la salud no fueron pagados por meses durante el año financiero 2014-15 y la construcción de clínicas en las áreas rurales fue demorada (*Hindustan Times*, 4 de marzo del 2015). A la larga, los Estados deben mejorar y simplificar sus procedimientos financieros, para que los fondos lleguen al campo a tiempo.

---

12 Ha habido una mejora en la situación fiscal de los Estados después de 2004-05, pero hay todavía muchos Estados donde los déficits ruedan alto, como el Pendjab, Bihar, Kerala, Bengala Oriental, y Assam y otros estados norte oriental.

Habiendo reducido debidamente el número de CSSs, el GOI debe usar ahora los recursos administrativos ahorrados para construir la capacidad estatal, la coordinación intersectorial, y el monitoreo detallado por los Ministerios centrales. Los CSSs se comparan desfavorablemente con proyectos auxiliados externamente tan lejos que la práctica de revisiones frecuentes y las evaluaciones están concernidas. Revisiones terceristas deben emprenderse periódicamente, como en Sarva Shiksha Abhiyan (SSA, un esquema para la educación universal) y la Misión de Salud Rural Nacional que ha tenido el efecto deseado de poner una presión moderada en los Estados para mejorar la implementación. Esta sugerencia se extiende debajo. La valoración tercerista de programas, combinada con otras reformas de servicios civiles, desde luego mejoró la responsabilidad burocrática que se confina hasta ahora a gastar el dinero con poca preocupación por los resultados.

### **Los desafíos dentro de la burocracia**

Un proceso riguroso de reclutamiento asegura que el mejor talento disponible se una al servicio civil superior de la India. Sin embargo, a pesar de la competencia y entusiasmo inicial, la dura realidad es que muchos funcionarios, en el curso de su carrera de treinta años, pierden mucho de su dinamismo e innovación y terminan como meros escritores arribistas y cínicos, sin fe en su propia habilidad de contribuir al bienestar público.

Muchos de los problemas de la burocracia en la India son bastante viejos y bien conocidos: la obsesión con las reglas en lugar de la preocupación por los resultados, las promociones basadas en la antigüedad en lugar del mérito, los retrasos, y la mediocridad en todos los niveles; son estos algunos de los factores que inhiben la eficacia gubernamental. Muchos ciudadanos encuentran la burocracia de la India demasiado lenta, sumamente rígida y mecánica, y consecuentemente inflexible o bastante no adaptable para cubrir el cambio. Estos desafíos se han compuesto por el fenómeno de “la parálisis política” durante 2010-14, que lisió al profesionalismo en el servicio civil.

Además del direccionamiento de los problemas causados por el ambiente externo, nosotros necesitamos mirar algunos de los males que afligen las actitudes y la ética del trabajo en la cima del Servicio Administrativo Indio (IAS), el cual está encargado con proporcionar liderazgo al nivel estatal y distrital.

### **La escasez de profesionalismo**

Un grado alto de profesionalismo debe ser la característica dominante de una burocracia moderna. El fracaso fatal de la burocracia india ha sido su bajo nivel de competencia profesional. Un funcionario del IAS gasta más de la mitad de su posesión en los escritorios de la política donde el dominio del conocimiento es el requisito vital previo. Sin embargo, en el ambiente que prevalece ahora en los Estados, no hay ningún incentivo para un funcionario joven adquirir el conocimiento o mejorar sus habilidades. Hay por tanto un crecimiento exponencial en su ignorancia y su arrogancia. Se dice que en la casa de un funcionario del IAS uno encontraría sólo tres libros: ¡el itinerario ferrocarril, porque él siempre está desviándose de un poste al otro, una revista de asuntos de actualidad, porque ese es su nivel de interés, y claro la lista civil, porque esto describe la jerarquía del servicio!



## La creación de cargos redundantes

Debido al control que el IAS y el Servicio Policiaco Indio (IPS) ejercen en las antecámaras del sistema, un número grande de cargos redundantes en las escalas superiores ha sido creado para asegurarles rápidas promociones. Del 10 al 15 por ciento de los mejores funcionarios se seleccionan por el gobierno central basándose en el mérito y son ascendidos como secretarios, mientras el resto tiene que trabajar un tiempo en el Estado al que fueron asignados. Los Estados desgraciadamente promueven a todos basados en la antigüedad, llevando a la creación de un número grande de altas posiciones injustificadas con un sueldo alto pero sin volumen del trabajo. A menudo un alto cargo (poste) ha estado partido, diluyendo y disminuyendo de esa manera la escala de responsabilidades atribuidas para el cargo. En algunos estados, donde una vez hubo un solo secretario del jefe, ahora muchos funcionarios ocupan burocráticamente el equivalente, pero lejos de cargos menos importantes, todo dibujando el sueldo de un secretario(a) principal. En un Estado, cinco oficiales ahora hacen el trabajo que se realizó por un solo secretario de médico y salud: la salud, la planificación familiar, médica y la educación médica respectivamente, y finalmente un secretario principal que vigila el trabajo de estos cuatro secretarios.

Dos décadas atrás, un inspector general (IG) controlaba toda la fuerza policiaca en Pendjab. Ahora hay 16 IGs y 14 directores generales y directores generales adicionales dirigen su trabajo. Los GOI de los ministerios que tratan asuntos estatales también han visto la tremenda expansión. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura tiene 18 funcionarios en el rango de secretaría adjunta y encima.

Esto invirtió la pirámide (demasiadas personas en la cima y unos pocos en los más bajo escalones) aparentemente ha sido creada para evitar la desmoralización debido al estancamiento, pero el resultado neto ha sido simplemente lo opuesto. Esto ha llevado a una intensa competencia dentro de la misma clase de funcionarios para subir a hendiduras más importantes. Ejemplos no faltan de casos de funcionarios yendo a la prensa y denigrando a competidores por un trabajo deseado. Tal competencia entre funcionarios es explotada por los políticos. Y para funcionarios en posiciones marginalizadas, el gobierno luciría ahora más injusto que nunca antes, lo cual resultó en su adicional desmoralización. La obsesión entre los funcionarios con lo que ellos pueden recibir del sistema, en lugar de lo que ellos pueden dar al mismo, no es propicia para conseguir altas normas profesionales. Recientemente, algunos altos funcionarios están contratándose por el sector privado, no tanto por su profesionalismo sino por su habilidad de influir en el gobierno a favor de la compañía contratante.

## El número inadecuado de personal gubernamental

Los incentivos perversos no son el único factor que mina la efectividad de la burocracia. El número total de personal gubernamental en la India es tristemente inadecuado cuando es comparado con otros países de ingresos medios.

Incluyendo todas las categorías, la India tiene sólo 1,4 funcionarios gubernamentales regulares por cada 100 de población, en contra de 3,3 en Vietnam y 4,5 en Sri Lanka (Schavio-Campo 1997). La escasez de personal, sobre todo en los estados más pobres, resultada en una gobernación débil y la utilización inadecuada del plan de fondos proporcionados por el GOI a través del CSSs.

Segundo, diferentes en los altos funcionarios, el número ha ido decreciendo a través de los años. Es más, la composición de empleo gubernamental también se sesga. Por ejemplo, en la mayoría de los Estados en la India, aproximadamente un 30 por ciento de todos los empleados gubernamentales son del Grupo “D”, chóferes, jornaleros bajos y empleados, solo a distancia relaciono los de provisión de servicios. Los servicios públicos importantes, la educación, cuidados de salud<sup>13</sup>, policía y el poder judicial, están desnutridos de empleados regulares, mientras que muchas ramas tienen exceso de personal, con el Grupo “D” y el Grupo “C” se apoya al personal que se ha convertido en irrelevante a raíz de la computarización y las cambiantes técnicas del manejo de información. Por ejemplo, del total de 2,5 M empleados regulares del gobierno central en 2013, el 63 por ciento sostuvo al Grupo “C” y el 26 por ciento estuvieron en el Grupo “D”. Aproximadamente un 8 por ciento sostuvo al Grupo “B” en vista a que empleados que sostienen al Grupo “A” que proporcionan liderazgo, era solamente sobre un 3 por ciento del total<sup>14</sup>. Aunque muchos del personal del Grupo “C”, como enfermeras y alguaciles, proporcionen servicios significativos, hay todavía muchos empleados (el número exacto no es conocido) contratados para mantener los archivos que las computadoras manejan ahora.

Lo mismo es cierto en peones o jornaleros bajos, asistentes de hospitales y chóferes en el Grupo «D». Singapur también tenía personal en un 67 por ciento dentro de los Grupos «C» y «D» en 1970, pero por 2008 se redujo a solo un 20 por ciento, considerando que la porción del personal del Grupo «A» aumentó de cinco a 52 por ciento (Saxena 2011). Los esfuerzos deben, por consiguiente, hacerse para identificar al personal de apoyo sobrante, estructurar un plan de reubicación eficaz y diseñar un sistema liberal para la salida. Debe haber incentivos para empleados y clasificar personal para hacerse maestros y alguaciles.

Por último, es instructivo mirar la disponibilidad interestatal de empleados regulares del gobierno. Con ganancias limitadas es justamente imposible aumentar el personal administrativo en programas del sector social en una base regular; por consiguiente no hay ningún escape para los empleados contractuales mal pagados, llevando a una rara situación en la que un maestro calificado consigue ir menos lejos que un peón o jornalero bajo-regular o un chofer. El control sobre los programas “buques insignias” del sector social, bajo el nuevo gobierno de Modi en los próximos años probablemente será transferido a los Estados, donde los políticos pueden ser incapaces de resistirse a las demandas de los empleados contractuales a ser regularizados. La carga fiscal extra debido a la regularización significaría que la expansión de los números del personal administrativo de línea se detendría, a costa de la entrega satisfactoria de programas del sector social.

### **Declinando el rendimiento del servicio civil (administración pública)**

Se supone que todos los servicios de la India proporcionan dirección y servir el estado, pero la estructura estatal está por si misma volviéndose progresivamente disfuncional. En semejante situación, no es ninguna sorpresa que la burocracia a ese nivel también esté en mala forma. Hay mayor integración ahora, ambas socialmente y en términos de objetivos de grupo, entre los miembros de Todos los Servicios de la India y los políticos de estos estados. Muchos funcionarios están profundamente envueltos en la política partidaria: ellos están preocupados con eso, penetrados por eso, y ahora participan individualmente y colectivamente en eso. Esto es entendible, aunque infortunado, porque entre la expresión del testamento del Estado (representada

---

13 En los últimos diez años, ha habido una expansión de personal contratado en educación y salud, como maestros, Activista de Salud Social Acreditado (ASHA) y cuidados básicos de salud (Anganwadi) obreros, por los esquemas centralmente patrocinados financiados por el GOI. Sin embargo, su continuidad futura no está segura.

14 <http://dget.nic.in/publications/ccge/ccge-2009.pdf>. Last accessed 12 May 2013.

por políticos) y la ejecución de esa voluntad (a través de los administradores) allí no puede haber divergencia sobre la carrera más larga. En otras palabras, un modelo en el cual los políticos continúan siendo castas, corruptos y encubridores de delincuentes, considerando que los funcionarios serían honestos, ágiles y los agentes de cambio no viables. A la larga, los valores administrativos y políticos vendrán a coincidir.

Las teorías de organización distinguen entre organizaciones saludables y enfermizas. Adentro de lo anterior, los objetivos están claramente deletreados y ampliamente compartidos por los miembros y hay un fuerte y consistente flujo de energía hacia estos objetivos. El problema a resolver es altamente pragmático y las ideas del jefe frecuentemente se desafían. Hay trabajo en equipo y responsabilidad compartiéndose. El juicio de miembros menores se respeta y se permiten los errores menores. Hay un sentido del orden y aún una alta proporción de innovación. Hay una vara de medir la actuación y un incentivo para realizar y lograr. La mediocridad y aquellos que escogen no crecer o desarrollarse se caen por el borde del camino. El sentido de pertenencia es inherente en la organización de logros.

Por otro lado, los líderes elegidos de la India rara vez deletrean hacia afuera sus metas y objetivos claramente. Ellos tienden intencionalmente a expresarse en el idioma de la aspiración o la chabacanería. Esto lo hace difícil para incluso funcionarios bien intencionados en lograr algo. La ignorancia de las metas organizacionales u objetivos existe debajo de la línea debido a la falta de transparencia. Buscar o aceptar ayuda es considerado una señal de debilidad. Ofrecer ayuda es inaudito. Con raras excepciones, la asunción de responsabilidad por los fracasos es inversamente proporcional a la antigüedad. Se obedecen órdenes verbales de políticos y se ignoran las circulares que se escriben. Las estructuras de poder paralelas han surgido en ciertos estados deshonestos, como UP y Jharkhand, donde se subastan los cargos abiertamente y se animan a los funcionarios a volverse corruptos y a compartir el botín con sus amos políticos.

Cuando se abusa de poder, es probable que los pobres sean los que más sufren. La débil gobernanza compromete la entrega de servicios y beneficios a aquellos que más lo necesitan. La influencia de poderosos y grupos de intereses suelen torcer las políticas en perjuicios de los pobres. La desventaja de servicios legales al pobre los inhibe de asegurar incluso los limitados beneficios que están legislados. De esa manera, la gobernanza pobre genera y refuerza la pobreza y subvierte los esfuerzos para reducirla. Fortalecer la gobernanza es una precondition esencial para mejorar las vidas de los pobres.

Por ejemplo, los maestros necesitan estar presentes y efectivos en sus trabajos, así como los doctores y enfermeras necesitan proporcionar el cuidado que los pacientes requieren. Pero ellos a menudo se enlodan en un sistema donde los incentivos para la entrega de un servicio eficaz son débiles y el patrocinio político es un estilo de vida.

El ausentismo es desenfrenado, aunque rara vez medido (vea las Reformas Administrativas, debajo). Los altamente entrenados doctores rara vez desean servir en áreas rurales remotas. Desde que aquellos que alcanzan cargos allí rara vez se monitorean, las multas por no estar en el trabajo son bajas. Incluso cuando se presentan, ellos tratan mal a las personas pobres.

## **Las Reformas administrativas**

Presentados como han estado arriba, los males que afligen el sistema administrativo de la India parecen ser incurables. Esta necesidad no es el caso. Desempaquetando los problemas con el cuidado y precisión, un juego de reformas creíbles empieza a surgir.

## Los problemas de personal

Las citas y traslados son dos áreas bien conocidas donde el criterio de eficacia puede evadirse fácilmente para propósitos políticos. Aún si el clima fiscal no permite la contratación fresca en una gran escala, un juego de sillas musicales a través de los traslados siempre puede traer enormes rentas para corromper oficiales y políticos. Cuando el ejercicio del cargo se acorta, la eficacia y la responsabilidad sufren. En UP, el promedio de tenencia o ejercicio del cargo de un funcionario del IAS en los últimos cinco años, se dice que es tan bajo como de seis meses. Es incluso más baja en el IPS, conduciendo al chiste que dice...”si nosotros estamos en un puesto durante semanas todo lo que nosotros podemos hacer es coleccionar nuestros sobornos semanales. *El Tiempo (The Time)* de la India (1 de enero del 2014) ha reportado que nacionalmente, un 68% de funcionarios del IAS tienen promedios de ejercicio del cargo de 18 meses o menos.

Se han usado los traslados como instrumentos de recompensa y castigo, no hay ninguna transparencia y en la mente pública, un traslado después de una estancia corta se categoriza como un estigma. Los funcionarios que han sido victimizados no están en posición de defenderse. Internamente, el sistema no requiere ninguna evaluación de los eventos que llevan al traslado; externamente, los funcionarios públicos son privados de salir al público para defenderse.

Los traslados frecuentes y el ejercicio del cargo limitado están jugando estragos a organizaciones públicas. Con cada cambio rápido en la cabeza de una oficina, el respeto por la autoridad es cercenado al futuro. Los cambios rápidos erosionan el mandato del Departamento u organización. Hay otras dos consecuencias. Primero, en lo concerniente a sí mismo no hay seguridad de cuánto tiempo él se quedará. Esto afecta su atención al detalle, su capacidad de dominar la situación, y su buena voluntad para comenzar a pensar, incluso incrementadamente, sobre cómo cambiar las cosas y mejorarlas. Desde que directivas opacas lo dejan incierto considerando qué tiene que ser hecho, su preferencia es optar por cualquier cosa que haya sido probada en el pasado y que parezca ser basta. En el proceso, los cambios comenzados por un predecesor “innovador” son hacer caso omiso o pensar como un perturbador. La mayoría de las organizaciones públicas no poseen la “memoria” para absorber el cambio y continuarlo. Segundo, el perverso conservadurismo de la jefatura del Departamento genera incluso más consecuencias destructivas por debajo de la línea. Otro personal en la organización no extiende el compromiso tan necesario para que el cambio sea institucionalizado. Su valoración es que todo lo nuevo es solo temporal, y que lo que es diferente de la manera ordinaria de hacer las cosas, representa las debilidades del titular, de olvidarse inmediatamente en la partida del funcionario concernido. Una jerarquía atenuada, que distorsiona el intento y la iniciativa, fomenta el statu quo (estado de las cosas) más allá.

Un punto de arranque para el direccionamiento de este problema administrativo-cultural parece ser franco: reducir la inapropiada influencia política mediante la institución de los periodos de servicio mínimo obligatorios para los oficiales administrativos más altos. La vida, sin embargo, no es tan simple. El tema de reducir la interferencia política es uno sensible, porque el derecho a transferir a los funcionarios gubernamentales se adquirió por la dirección política bajo el Artículo 310 de la Constitución India, que mantiene que los funcionarios sirven al “placer” de las autoridades gobernantes. Todavía alguno discreparía en que este poder es a menudo abusado tanto por funcionarios como por políticos: el anterior en busca de un destino floreciente y más tarde por una variedad de razones legítimas e ilegítimas. La primera preocupación del ejecutivo político es ahora no hacer las políticas, pero sí manipular trabajos y publicaciones favorables para sus electores. Ahora la primera preocupación de los políticos son los proveedores de administración de servicios, en lugar de mejorar la provisión de servicios. Esto significa un grado alto de centralización al nivel del gobierno estatal y una responsabilidad pequeña.

La Segunda Comisión de Reformas Administrativas del 2008<sup>15</sup> recomendó que todos los cargos directivos en los gobiernos centrales y estatales debieran tener un ejercicio del cargo mínimo especificado. La tarea de arreglar el ejercicio para los varios cargos debe asignarse a una Autoridad de Servicios Civiles independiente.

Esto ya está haciéndose en el GOI para las secretarías en los Ministerios de Casa, Defensa y Finanzas, así como para la secretaría del gabinete. Sin embargo, ninguno de los gobiernos estatales ha hecho el período en el ejercicio del cargo de los rangos más altos de los servicios civiles (por ejemplo, la Secretaría Principal y el Director General de la Policía) que sería para un periodo fijo de por lo menos dos años. Esto está a pesar de la dirección específica de la Corte Suprema de asegurar el cargo estable para las altas posiciones en la policía y la administración civil.

En enero del 2014, el GOI modificó la Regla 1954 (el Cuadro) del Servicio Administrativo Indio, asignando que un funcionario en un cargo de cuadro debería sostener la oficina para un periodo mínimo específico y sólo podría transferirse antes de esto en recomendación de Junta de Servicios Civiles que comprende a la secretaría principal como su presidente, y otros altos funcionarios de rango equivalente al de sus miembros. Muchos gobiernos<sup>16</sup> estatales ya tuvieron que notificar nuevas reglas<sup>17</sup> a tono con la ley del GOI, prescribiendo el cargo en un mínimo de dos años para los altos funcionarios del IAS, pero ingeniosamente guardando a la secretaría principal fuera de la esfera de estas reglas. Así, la secretaría principal continúa estando a merced de los jefes políticos.

Esto ha hecho inefectiva la regla del GOI para el cargo fijo incluso para otros funcionarios estatales, como la práctica en los Estados es que, después de que el ministro principal decide en los traslados (que puede estar antes de expirar el vencimiento de los dos años del cargo y puramente basado en las consideraciones políticas o monetarias), el jefe de secretaría y otros miembros de la Junta del Servicio Civil deben firmar su aprobación con una fecha detrás. El GOI debe insistir en que la secretaría principal y el DG (Policía) tengan un cargo fijo, para que entonces ellos puedan independiente y objetivamente decidir en el ejercicio del cargo de otros a través de la Junta de Servicios Civiles legales.

También puede mencionarse aquí que muchos traslados comienzan a demanda del mismo funcionario, y esta tendencia también se refrenará con la implementación eficaz de las nuevas políticas. Muchos funcionarios ansían vincularse a algunos cargos para obtener vehículos libres, alojamientos, y así sucesivamente. Está claro que, en gran medida, este pequeño beneficio es dictado por la naturaleza de los trabajos y también deben constituir un elemento en determinar cómo categorizar los cargos. No obstante, el paquete salarial para los sirvientes del gobierno indios debe incluir el dinero en efectivo en lugar de los beneficios extra; si nadie es titulado a albergue subvencionado o a un vehículo del gobierno, la transparencia y responsabilidad mejorará. Singapur ha usado a este modelo con los resultados positivos.

## La responsabilidad

Como consecuencia de su herencia colonial, así como del sistema social jerárquico, la responsabilidad administrativa en la India ha sido siempre interna y más, y la responsabilidad del servicio civil para el

---

15 <http://darp.gov.in/darpgwebsite/cms/Document/file/Decision10.pdf> and <http://darp.gov.in/darpgwebsite/cms/Document/file/decision15.pdf>. Last accessed 12 May 2013.

16 Andhra Pradesh, Chhattisgarh, Haryana, Himachal Pradesh, Jammu y Kashmir, Jharkhand, Karnataka, y Uttarakhand.

17 [http://persmin.gov.in/DOPT/Acts\\_Rules/AIS\\_Rules/Revised\\_AIS\\_Rules\\_Vol\\_II\\_Updated\\_Upto\\_31Oct2011/Revised\\_AIS\\_Rule\\_Vol\\_II\\_IAS\\_Rule\\_02.pdf](http://persmin.gov.in/DOPT/Acts_Rules/AIS_Rules/Revised_AIS_Rules_Vol_II_Updated_Upto_31Oct2011/Revised_AIS_Rule_Vol_II_IAS_Rule_02.pdf). Last accessed 10 March 2014.

público ha estado muy limitada. Con la politización y disminuyendo la disciplina, incluso las graderías internas de responsabilidad interior se erosionan seriamente hoy, mientras la responsabilidad por vía de la revisión del legislativo (como las legislaturas estatales apenas se encuentran) no ha sido suficientemente eficaz. Pero fortaleciendo la responsabilidad administrativa interna es raramente adecuado por sí mismo, especialmente cuando la cultura social tolera la confabulación entre supervisores y subordinados.

“La responsabilidad externa” al público, por consiguiente, es esencial para una mayor sensibilidad y para mejorar la calidad del servicio. Los Departamentos como el de desarrollo policíaco y rural, que tienen más relaciones con las personas, deben ser evaluados anualmente por un equipo independiente consistente en profesionales como los periodistas, jueces jubilados, académicos, los activistas, ONGs, e incluso funcionarios gubernamentales retirados. Estos deben mirar sus políticas y actuación, y sugerir pasos constructivos para su mejoramiento. En la actualidad, el sistema de inspecciones es detallado, pero a menudo evita la posibilidad de una “fresh look” (aparición fresca) a como es, completamente intergubernamental y rígido. El sistema debe hacerse más abierto para que el servicio civil pueda ganar de la pericia de forasteros en la manera de agencia de evaluación de proyectos de donación. Es alentador notar que el GOI ya ha empezado haciendo eso para algunos de sus programas “buque insignia”, como el SSA y el NRHM. Las peticiones bajo el Acto del Derecho a la Información también han autorizado a los ciudadanos, pero su uso todavía es dominado por funcionarios que siguen los problemas del personal respecto a las citas y promociones.

Las prioridades para reforzar la responsabilidad del servicio civil interno y externo también deben incluir: los sistemas de información mejorados y la responsabilidad para las entradas, bien auditados, reuniones cara a cara con los consumidores y los usuarios agrupados, mientras son publicados resúmenes del presupuesto en una forma accesible al público, un sistema de evaluación de actuación más fuerte, escrutinios, un uso activo de informes trimestrales y anuales y un uso selectivo de citas contractuales.

Una manera de traer la responsabilidad es empezar un sistema de sostenimiento de audiencias públicas en materias pertenecientes a los trabajos manejados por cada oficina. Para los resultados más productivos deben asociarse a este ejercicio prominentes asistentes sociales y ONGs. Los equipos emprenderían estudios de calidad de la entrega de servicios en áreas claves como mismo ellos escrutan las políticas, programas y mecanismos de entrega o reparto. Los puntos de vista de funcionarios del estado sobre las restricciones de trabajo y denuncias de fraude y corrupción deberían ser suscitadas como respuesta. Las revisiones conducidas también deberían formar base de los requisitos de salto de tiempo para los cambios y mejoras, que deben supervisarse.

No hay ni que decirlo, tales reformas comprensivas necesitan el apoyo político y administrativo de la cima. La responsabilidad tiene que ser inducida; es el resultado de un juego complejo de incentivos, la transparencia en el proceso y decisión haciendo, más cheques y equilibrios a varios niveles de gobierno. No puede decretarse por mandato. Así, las altas figuras en los Departamentos gubernamentales tienen que poner su peso detrás de los nuevos sistemas de responsabilidad y de vez en cuando repararlos.

### **Descentralización y fortalecimiento de las instituciones del pueblo**

La creación de panchayats en la India a través de una enmienda constitucional en 1993 inicialmente levantó esperanzas sobre su papel en mejorar el servicio de reparto a las personas, cuando se esperaba que la descentralización lograra la eficacia económica más alta, la buena responsabilidad, la más grande movilización de recurso, la de más bajo costo en provisión de servicios y más alta satisfacción de las preferencias locales. Pero los estudios muestran que, aunque algunos líderes del panchayat a nivel de pueblo

hayan hecho un trabajo recomendable, los cuerpos locales elegidos no han beneficiado a todas las personas para la extensión de los fondos proporcionados por el gobierno. Su registro empoderando a las comunidades tradicionalmente excluidas es aún más decepcionante.

Los Panchayats están más preocupados con consolidar la existencia de las relaciones económicas y sociales que en usar el proceso democrático para cambiar las injustas sociedades rurales. El Gram Panchayats funciona más o menos como organizaciones “políticas” que reflejan las relaciones de poder locales. Se usan los fondos de desarrollo para consolidar ese poder.

El cuadro es peor a los niveles de bloque y distrito. Esto está a pesar del hecho de que, cuando se compara con la hilera del pueblo, estas dos hileras tienen fondo suficiente y personal a su orden. Los miembros elegidos de las instituciones Panchayati Raj (PRIs) a estos niveles se comportan más o menos como contratistas, dado que no hay ninguna institución comparable con el “gram sabhas” que podría aplicar presión moral sobre ellos.

**Involucrar los panchayats en el sector social:** Los Panchayats en todos los niveles están mayormente ocupados implementando esquemas de construcción orientados, los cuales promueven relaciones entre contratistas y jornaleros a sueldo. Estos no requieren participación de los pobres como iguales, sino más bien los hace más dependiente en el personal del bloque y la cabeza del pueblo (es decir, el Sarpanch). En semejante situación, se reducen las actividades del panchayat a la colusión entre los Sarpanch e ingenieros del bloque. Los Panchayats debe hacerse más activos en programas relacionados a la educación, salud, grupos de autoayuda, de líneas divisoras de aguas, nutrición, pastos y silvicultura, todos los cuales requieren la integración de las personas como iguales y trabajando a través del consenso en el orden de diseñar y eficazmente implementar proyectos específicos.

**Conceder autoridad a los panchayats para recaudar impuestos locales:** A los cuerpos locales no se les han dado los poderes suficientes de tributación para aumentar el crédito o renta localmente. Además de recibir una porción en los impuestos y las concesiones centrales, los panchayats deben tener el derecho para gravar (o imponer) y coleccionar más impuestos, en orden de reducir su dependencia en el estado y los gobiernos centrales. Los Panchayati Raj (PRIs) de hoy dudan gravar y coleccionar los impuestos, ellos prefieren la opción más sencilla de recibir concesiones del GOI. Esto debe ser desalentado y los cuerpos locales ser animados a aumentar los recursos locales para el desarrollo y recibir emparejando las concesiones del Centro y de su Estado.

**El aumento de las concesiones desatadas:** Los Estados necesitan incrementar la porción de traslados fiscales a los PRIs como concesiones desatadas. La fórmula de traslado sin dudas debe dejar una época pesada a la población y a la pobreza, pero también a la eficacia. A través de una metodología cuidadosamente diseñada, es bastante posible medir la actuación de los panchayats, y hasta qué punto ellos son inclusivos y participativos. Puede agregarse que rangos jerárquicos similares pueden evolucionar para juzgar la responsabilidad de la administración, sobre todo a las personas, y los distritos/estados deben ser los incentivados en base a sus clasificaciones.

**Facultando al Gram Sabhas:** El Gram Sabhas, al que todos los adultos del pueblo pertenecen a su membresía, se reúnen regularmente solo en algunos lugares y, aún allí, la participación es generalmente baja. Esto no es de sorprenderse, como la mayoría de los actos del Estado y políticas, no han relevado los poderes de Gram Sabhas, ni existe algún procedimiento que se haya extendido para el funcionamiento de estos cuerpos. El empoderamiento del Gram Sabhas y el fortalecimiento de su control encima del panchayats serían un arma poderosa en la batalla por la transparencia y para el involucramiento de personas pobres y marginalizadas. Por ejemplo, el Gram Sabhas debería ser la última autoridad para decidir quién de los pobres está, sujeto a un techo arreglado por el gobierno por medio de consideraciones objetivas.

El Gram Sabhas debería ser empoderado aún más allá. La asistencia y el trabajo de campo importante derriban en que los funcionarios cuyo trabajo está al borde de las vidas de casi cada persona en el pueblo, debería ser monitoreados por el Gram Sabhas y el panchayats, a pesar de la fila para la cual estos funcionarios responden. Específicamente, el Gram Sabhas debe supervisar a maestros, doctores, parteras, obreros de salud de pueblo, ayudantes agrícolas, doctores veterinarios, instaladores de líneas de los Departamentos de electricidad... y la lista sigue y sigue. La creación de cuadros locales a través de medidas administrativas y legislativas es esencial para que los panchayats puedan funcionar con efectividad, pueden ejecutar los esquemas y ser responsable ante las personas. Esto también reduciría los costos del personal.

**Relación de delegación con rendimiento:** Un “Índice de delegación” puede prepararse para todos los estados y al menos un tercio de la asignación de fondos de los Esquemas Centralmente Patrocinados en dominio funcional o concesión del bloque en el panchayat, puede asignarse a los gobiernos estatales en base a este índice.

**Realizar auditorías sociales significativas, incluyendo clasificar a los panchayats:** Los Panchayati Raj (PRIs) ahora están incurriendo en gastos grandes. Sus cuentas serán intervenidas por la Auditoría del Fondo Local, pero hay varios problemas con esto. Primero, hay grandes atrasos y en algunos casos de cuentas no se ha auditado por más de diez años. Segundo, la calidad de sus informes es muy pobre, por consiguiente, la utilidad de tales auditorías es dudosa y el impacto que ellos hacen en mejorar los sistemas es cuanto más marginal, quizás negativo. En tercer lugar, hay quejas de corrupción y la impresión general es que esos informes de auditoría pueden comprarse. Por último, los oficiales electos no se sostienen responsables de ningún lapso advertido en sus informes, solo lo son, cuando engendra una conducta irresponsable por parte de políticos y ciudadanos semejantes.

La calidad del trabajo hecho por el panchayats, debe estar sujeto a auditorías sociales. Basado en estos informes, los panchayats deben graduarse y los fondos futuros unirse con su categoría. El fortalecimiento de la dirección financiera y los procedimientos de auditoría, también fortalecerán la responsabilidad de los cuerpos locales, sus comités en pie y sus representantes, a las personas, así como al gobierno.

A través de una metodología cuidadosamente diseñada, es bastante posible medir la actuación del panchayats, y hasta qué punto ellos son inclusivos y participativos. En UP, un estudio de 2002 desarrolló un criterio de clasificar 20 panchayats. Quince de los panchayats del estudio se clasificaron de “insatisfactorios” o “muy insatisfactorios”. Pero dos lograron un “bien” de clasificación y se evaluaron tres de “muy bien”. Notablemente, dos de los panchayats que funcionaron mejor en esta muestra, estaban encabezados por mujeres Sarpanches (Srivastava, 2002).

**Aumentar el uso de las Tecnologías de la Información (IT):** Las tecnologías de la información pueden ser eficazmente usadas por el PRIs en la implementación de sus proyectos. Esto se ha demostrado suficientemente en varios proyectos modelos llevados a cabo a través del país. Por ejemplo, los archivos de la tierra pueden ponerse en la Web y entonces pueden diseminarse a través de kioscos privados.

**Mejorar la gobernanza en el nivel de Bloque y Distrito:** La descentralización rural y los PRIs son un cambio profundo en la escena institucional rural en la india. Ellos finalmente pueden ofrecer una opción buena para el desarrollo rural y el alivio de la pobreza. Las jurisdicciones desfavorecidas podrían ser entonces los ganadores principales. Es una oportunidad importante. Sin embargo, es un error pensar que los PRIs emergerán como instituciones afectuosas en un ambiente de renta, buscando políticas y a la burocracia fría e ineficaz. Si los funcionarios y políticos a nivel de distrito son indiferentes al bienestar público, también es mucho esperar que los políticos de ese nivel de pueblo y bloque fueran algo diferente.

Hay grandes riesgos en la promoción prematura de los PRIs. Los intereses vestidos de la burocracia y los políticos a nivel de estado han minado los esfuerzos pasados con la descentralización, y estos intereses vestidos permanecen. El deterioro cuesta arriba en la moralidad política, así como en la gobernación, ha



torcido la escena más allá. En particular, el eslabón entre descentralización y la mejoría en la actuación del maestro en las escuelas gubernamentales es problemático (Bennell 2004) en muchos estados, como se plantea debajo. La efectividad de la descentralización depende de qué bien es administrada, y la sucesión de medidas adoptadas es igualmente importante.

La autoridad descentralizada con la actuación debe combinarse con las normas adecuadas para la orientación, la auditoría adecuada y los mecanismos de vigilancia para asegurar la complacencia con las políticas generales. Esto parecería tan elemental que apenas requeriría la insistencia, pero la frecuencia de violación es demasiado ignorada. La India debe aprender de la experiencia de Pakistán, donde la substitución del colector de distrito por un funcionario no elegido oficialmente, llamado Nazim, falló totalmente. (Saxena 2013). Si no es cuidadosamente diseñada, secuenciada y llevada a cabo, la descentralización puede aumentar la carga fiscal en los estados, incluso si tienen ventaja en la ruptura del servicio de reparto<sup>18</sup>, particularmente a los pobres.

Así, las reformas de alto nivel de servicios políticas y civiles deben ir mano a mano con el empoderamiento de los panchayats. Los panchayats efectivos también requieren de una administración efectiva a los niveles de distrito y bloque. La competencia administrativa de los Estados y sus capacidades para controlar sus burocracias eficazmente, así como los panchayats, con limpieza y justicia, tiene que ser reforzada antes de que sea más profunda la autoridad del panchayati. Reduciendo los fondos para atar los Esquemas Centralmente Patrocinados (CSSs) y traspasando los recursos desatados a los Estados para los planes del estado en el espíritu de la descentralización, mejorará la eficacia solo si ellos se acompañan de una mejora en la gobernanza y la responsabilidad, sobre todo en los estados pobres y mal gobernados.

Actualmente, está faltando la voluntad política a nivel estatal para fortalecer la descentralización, porque los políticos estatales lucran con la centralización de poderes, y temen de la pérdida de poder y patrocinio que es esperado que siga a la descentralización. El GOI debe jugar un papel importante en la neutralización de la resistencia de los Estados. También debe dirigir sus ministerios a poner el sector orientado a usar los comités y cuerpos paralelos bajo la vigilancia y control del Gram Sabhas.

## **El ausentismo**

Un estudio del Banco Mundial (2003) mostró que el volumen de gastos en la educación y salud, típicamente el flujo a los sueldos de maestros y obreros de la salud, aún con ausentismo endémico y siendo esquivado por estos proveedores de servicio, significa que esos servicios son a menudo ineficazmente proporcionados, o no proporcionados en absoluto. Los gobiernos usan estos recursos para proporcionar trabajos en lugar de altos servicios de calidad. El sistema se vincula a proveedores de servicio, pero no a la provisión de servicio, al Estado. Las investigaciones del campo en las áreas rurales de estados indios, particularmente en el norte, revelan que ese ausentismo de maestros es endémico; casi dos tercios de los maestros empleados en una escuela escogida de muestra se ausentaban o no enseñaban en el momento de las visitas no anunciadas de estos investigadores. Un estudio cotizado por Keefer y Khemani (2003) relata cómo una escuela de un pueblo en UP puede ser no funcional por el largo período de diez años debido al ausentismo de los maestros y el holgazaneo, sin ser organizada ninguna protesta colectiva. Un estudio del Banco Mundial (Pandey et al. 2008) encontró que el promedio de asistencia de los maestros era de 65 por ciento en UP, pero el porcentaje de la media en la actividad del maestro (el compromiso activo en las actividades relacionadas a la enseñanza) era solo de un 27 por ciento. No más de una tercera parte de los maestros estaban activamente

---

18

Un comentario cínico es que los PRIs solo han tenido éxito en la descentralización de la corrupción.

impartiendo la enseñanza, disponiéndose a impartir la clase, o involucrándose en otras actividades afines a la educación durante las visitas de las encuestas.

Semejantemente, el cuidado de salud rural en la mayoría de los estados está marcado por el ausentismo, inadecuada supervisión y monitoreo y actitudes insensibles. Andhra Pradesh (AP) tiene un mejor registro considerando que Bihar tiene una triste asistencia: solo el 24 por ciento del número esperado de doctores médicos estuvo presente en los centros de salud de la comunidad. Si el funcionario médico no está presente para supervisar la asistencia del otro personal del centro de salud (no incluyendo el personal paramédico, pero sí los técnicos y farmacéuticos, etc), entonces es más probablemente que estos otros también se escapen de sus deberes.

### **Promover el uso de la innovación para mejorar la supervisión**

Por ejemplo, en el rural Udaipur, en Rajasthan, los centros de salud de la comunidad han experimentado con usar las cámaras a prueba de manipulación inexperta que cronometran el momento y la fecha de las funciones (Narayan y Mooij 2010). Se exigió a los Maestros sacar sus propias fotos, junto con sus estudiantes, a la salida y cierre de cada día escolar. Junto con otras medidas (una paga extraordinaria dependiente de la presencia, y una multa en caso de la ausencia), el experimento llevó a un declive en el promedio de ausencias de los maestros de un 44 por ciento a un 27 por ciento en un periodo de 27 meses. Las calificaciones en las pruebas de los estudiantes también mejoraron.

**El ausentismo y los Comités de Dirección de Escuela:** Tan lejos, el modelo de gobernación descentralizado para vigilar la actuación escolar, en que las comunidades tienen los poderes de supervisión sobre las escuelas y maestros a través de los comités escolares, no ha sido eficaz mejorando la responsabilidad y ayudando a que las escuelas entreguen resultados aceptables de aprendizaje. Según un estudio del Banco Mundial (el Pandey et al. 2011) una razón importante para la ineffectividad en el funcionamiento de las escuelas basadas en los comités de dirección, ha sido la falta de conocimiento entre las comunidades: los miembros del comité, ellos mismos están desprevenidos de cómo se forman los comités, quiénes son los miembros y qué control tienen ellos sobre la escuela. La investigación [SONDA 2](#) también encontró que estos comités no habían tenido efectividad en el mejoramiento de los niveles de actividad educativa o de enseñanza<sup>19</sup>. Una vez más, las relaciones de poder desiguales interfirieron con los presuntos canales de responsabilidad. El poder en la mayoría de los comités descansa con el presidente (generalmente el Sarpanch) y la secretaria (generalmente el director de colegio), pero ellos no se sostienen responsables. Esto debe cambiar. El ausentismo del maestro y la falta de responsabilidad tienen que ser direccionada no solo por la mayor implicación de la comunidad en la administración y posesión de las escuelas, sino también a través de los mejores mecanismos de vigilancia y la medida o evaluación de los logros de cada estudiante, en base a que la actuación de maestros debe evaluarse.

La evaluación de la Comisión de Planificación de un esquema de educación universal (SSA; GOI 2010) tenía lo siguiente que decir sobre los comités escolares:

Las propiedades de la comunidad de escuelas que fueron revisadas para ser la columna vertebral de la aplicación exitosa del programa al nivel del pueblo, se encontró con el éxito parcial como la mayoría de los comités de educación de pueblo, que tomaron una vista de primera silla en las actividades escolares.

---

<sup>19</sup> [http://www.indg.in/primary-education/primaryeducation/policiesand\\_schemes/EDUCATION.pdf](http://www.indg.in/primary-education/primaryeducation/policiesand_schemes/EDUCATION.pdf). Last accessed 12 May 2013.

Mientras los Comités de Educación de Pueblo (VECs) en Assam, Bihar, Chandigarh y Rajasthan, informaron que ellos estaban involucrados en la supervisión de escuelas, la infraestructura mejoró, la matrícula iba mejorando y las reuniones se celebraron sobre la base trimestral. En Himachal Pradesh y Tamil Nadu, las reuniones no se condujeron sobre una base regular. Ninguno de los VECs estaba involucrado como para seleccionar a maestros (excepto Andhra Pradesh) como con una mejora de la infraestructura de (80 por ciento). Más de la mitad de los VECs se preocupaban por consolidar las materias. El papel de padres como tenedores primarios ha estado limitado a solo un 50 por ciento de los padres en la parte rural y el 45 por ciento en las escuelas urbanas donde se consciente de la existencia de la Asociación Padre-Maestro (PTA).

La responsabilidad para la aplicación efectiva descansa con los directores de colegio escolares, como la movilización / posesión de la comunidad no ha ganado la tierra y la implicación de los PRIs en la dirección de las escuelas ocurre solamente en unos pocos estados. El papel de los Comités de Dirección Escolares y de la Asociación Padre-Maestro (Ptas) es parcial cuanto mejor es y hay una necesidad de ellos para comprometer más substantivamente en actividades escolares no monetarias, como mejorar la calidad educativa, la supervisión de maestros y el ausentismo estudiantil. Para que esto pase, se requiere la construcción de una capacidad significativa.

La tarea de asegurar la asistencia de maestros y la calidad no puede dejarse exclusivamente a los comités de educación a nivel de pueblos. Tales comités, incluso donde ellos son activos, están involucrados en trabajos de la construcción e infraestructura física, y dejan el aspecto de aprendizaje a los maestros y directores de colegios. Muchos miembros de los Departamentos desfavorecidos y vulnerables a menudo temen de las autoridades de la escuela. Mientras que los profesores contratados nombrados por el panchayat son más receptivos a las necesidades de las personas, los profesores regulares no se consideran responsables ante el pueblo. Por eso, mientras que los máximos esfuerzos deben ser hechos (a través de las subvenciones directas desatadas a los comités escolares, organizando programas de entrenamiento más eficaces, clasificando escuelas por los parámetros<sup>20</sup> básicos que son receptivos para cambiar a través de la iniciativa local, etcétera) para mejorar el sentido de propiedad del pueblo sobre la escuela, por en los años que están por venir uno no debe diluir la responsabilidad vertical, a ser impuesto por el sistema del gobierno a capturar los datos auténticos y examinarlos con los profesores de vez en cuando.

### **Observación y sistemas de evaluación**

Actualmente, los funcionarios en todos niveles pasan mucho tiempo colectando y enviando información que no es usada para tomar una correctiva y remediadora acción o para el análisis. Es enviada a un nivel más alto, o usado en las respuestas a las preguntas del Parlamento / asamblea, pero no mucho más. Más lejos, los datos coleccionados normalmente no son sujetos a ninguna revisión periódica. Realmente, los ministerios fracasan no sólo en verificar su exactitud sino también en enjaezar los datos para crear procedimientos para una responsabilidad más efectiva. Aunque algunos ministerios hacen una evaluación simultánea y atraen a organizaciones profesionales para realizar estudios de impacto, tales informes apenas son leídos por los hacedores de política, y las continuaciones correctivas son raras. Finalmente, el proceso de contratar a un profesional para un estudio de impacto degenera en otra actividad de patrocinio, donde los favoritos son escogidos, y la calidad del informe es una consideración secundaria.

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, las escuelas de Andhra Pradesh son clasificadas como "A", "B", "C" o "D" sobre la base de su rendimiento, que mejora la responsabilidad de los profesores (GOI2010).

Equitativamente, los gobiernos estatales no desaniman el reporte de figuras exageradas de los distritos, las cuales de nuevo dan una observación inefectiva.

Como a menudo los datos no son verificados o colectados a través de fuentes independientes, ninguna acción es tomada contra los funcionarios que permiten el falso informe. En UP, por ejemplo, los números de niños completamente inmunizados que están siendo reportados por el gobierno estatal son casi el 100 %, pero evaluaciones independientes pusieron esta cifra de niños completamente inmunizados en más o menos un 40 por ciento.

La mayoría de los gobiernos o estados tienen el “Servicio Integrado para el Desarrollo del Niño” (ICDS) que está informatizado y supervisando el sistema, pero la información disponible no se usa para tomar acción correctiva o para el análisis. Por ejemplo, en cada clínica del centro de anganwadi (ICDS) se informa del número de niños en la categoría de desnutridos, pero estas cifras ni se verifican independientemente por los Estados ni son usadas para evaluar la efectividad del programa.

Un miembro joven de parlamento, Sachin Pilot, mientras intentaba entender cómo funciona los ICDS en los distritos observó Economic Times: 11 el 2008 de febrero:

Como una parte de un grupo de M.P.s que trabajaba en el asunto de la desnutrición, visitamos algunos estados, especialmente áreas tribales lejanas, para ver cómo estaban siendo dirigidos estos centros. ¡Fue una sorpresa ver que el trabajador de anganwadi que dirige el centro con casi ninguna ayuda tenga que llevar 18 registros actualizados! Es otro tema que a veces el número de niños en tales centros es menos que el número de registros.

Durante otra visita, descubrimos que todos los datos de los niños en el centro de los últimos cinco meses, el peso, las vacunaciones, los registros de salud, etc., fueron llenados con lápices. Al hacer una investigación más lejos, ¡descubrí que eso fue hecho con el propósito de que, en caso de una inspección oficial, las cifras podían ser borradas y “corregidos” los datos insertados para hacer que el rendimiento del centro luciera bueno!

La práctica está tan extendida en todos los Estados, probablemente con el consentimiento de altos funcionarios, que el porcentaje global de niños desnutridos, en el caso de cero a tres años, según datos localizados del GOI, es de ocho por ciento (con solo uno por ciento de niños severamente desnutridos), como contra 46 por ciento de desnutrición (y 17 por ciento de severamente desnutridos) reportado por la Encuesta de Salud Familiar Nacional (NFHS-3, GOI 2006). Los funcionarios de campo pueden, por lo tanto, escaparse de cualquier sentido de la responsabilidad por reducir la desnutrición (el Gandhi et al. 2011). Un cobrador de distrito, cuando se confrontó con tales cifras falsas, me dijo que informar sobre datos correctos era “un alto riesgo y una actividad de guerra encubierta”. Los casos flagrantes de encima, no deben andar impunes; por lo demás el informe honesto continuará siendo desanimado.

Como primer ministro, Manmohan Singh llamó a la actuación del gobierno en el combate de la desnutrición una “vergüenza nacional”, pero él era incapaz de persuadir a los Estados para aceptar que el problema existe en absoluto, mucho menos que las soluciones estén a la mano.

Desde una perspectiva técnica, la situación puede corregirse fácilmente: la responsabilidad puede elevarse por a) poniendo los registros del distrito en un sitio web que proporcionaría una mayor transparencia y b) sosteniendo frecuentes inspecciones del campo por los equipos independientes de expertos, nutricionistas y trabajadores populares. Más allá, el Ministerio del gobierno central para el desarrollo de las Mujeres y del Niño (WCD) debe prestar su autoridad a la tarea de sostener la responsabilidad de los estados por los datos incorrectos.

Pratham, una organización voluntaria, ha desenvuelto una prueba simple y económica que evalúa la magnitud del aprendizaje en las escuelas primarias. Sus conclusiones muestran que los niveles de aprendizaje reales

son abismalmente bajos (el Barry et al. 2014). Sin embargo, los estados recusan o ignoran cualquier hallazgo de Pratham.

Todos los ministerios / departamentos deben coleccionar y analizar los datos cuantitativos sobre el ausentismo tanto en proveer como recibir servicios (estudiantes en aulas, o mujeres para las entregas institucionales) como esa oportunidad de gran cantidad de luz en la calidad del servicio. Un diseño de investigación cuidadoso, respaldado por el apoyo técnico apropiado, podría permitir la medición de los niveles de rendimiento de todas agencias que proveen servicios, como las estaciones de policías, la salud y los centros de anganwadi, los panchayats, etc. y la ramificación a la cual ellos son receptivos, eficientes, y participativos.

No es suficiente que los departamentos gubernamentales centrales y los gobiernos estatales usen organizaciones profesionales y académicas para emprender estudios de impacto de vez en cuando. Sus resultados deben publicarse y ser discutidos con grupos de presión claves para que puedan efectuarse mejoras en el diseño y la entrega pueda tener efecto más pronto. Los resultados del estudio de impactos también deben ser incluidos en los sitios webs del gobierno y también distribuidos en los talleres que ellos organizan. La diseminación de los resultados es crítica para su uso.

### **Derecho a las leyes de servicio público<sup>21</sup>**

Empezando con Madhya Pradesh en 2010, otros diez gobiernos del estado (Rajasthan, Delhi, Jammu y Cachemira, Bihar, Pendjab, Uttar Pradesh, Himachal Pradesh, Uttarakhand, Karnataka, y Jharkhand) han promulgado un derecho al acto de servicios públicos, aunque bajo nombres diferentes, con cinco objetivos declarados: a) la seguridad de la provisión de servicio; b) dentro de un horario estipulado; c) que los funcionarios designados se sostienen responsables; d) un sistema de apelación de dos fases para reparar quejas y agravios por; y e) un sistema de multas y multas por demora o negación del servicio. Desde los servicios que vienen bajo este Acto son dependientes de la buena voluntad departamental, su número varía desde tan bajo como 15 en Uttar Pradesh a 124 en Rajasthan. La legislación propuesta de Kerala cubre sólo 13 servicios.

Los servicios cubiertos pueden incluir provisión de documentos (los certificados, licencias, permisos), dinero en efectivo (pensión, estipendios) y el género material (electricidad, conexiones de agua). La naturaleza de estos servicios puede ser clasificada como regulador (comercio, licencia), administrativo (parto, certificado de casta), básico (el agua, electricidad), y servicios de bienestar (la pensión, estipendio). Es alentador notar el entusiasmo de las burocracias estatales empujando para la aplicación de la legislación. Esto se manifiesta en el hecho de que todos que estos gobiernos estatales están tomando pasos proactivos para digitalizar partes o todo del sistema de entrega de servicios conectados con estos servicios, con el claro control interno y la transparencia construida dentro de estos esfuerzos. En Karnataka, un total de 151 servicios en 11 grandes Departamentos gubernamentales son cubiertos por el Acto. El sitio web oficial<sup>22</sup> proporciona una herramienta para que los ciudadanos puedan rastrear el estado de su aplicación.

Otro buen ejemplo es Bihar, donde el supervisor designado puede rastrear cada aplicación por el nombre en la pantalla de su computadora. Los resultados iniciales son alentadores: Bihar ya ha recibido diez millones de aplicaciones para servicios varios, casi todos los cuales han sido atendidos. La media de la disposición parece ser un 98 por ciento, un logro apreciable de hecho. Semejantemente, Madhya Pradesh ha recibido más de nueve millones de demandas y todas han sido atendidas. El entusiasmo de los gobiernos estatales,

---

21 Basado en Sircar (2012).

22 <http://sakala.kar.nic.in>. Último accedió, 12 de mayo del 2016.

en un momento en que la clase política y la burocracia están padeciendo de una baja credibilidad pública, probablemente es un indicador de un esfuerzo político deliberado para recobrar la fe de la clase media en el sistema político y burocrático. La reciente legislación basada en derechos es claramente un intento de regenerar la fe en la administración pública, particularmente en el corazón del hindú.

### **Conexión delegación con rendimiento**

El GOI transfiere 6.5 billones de rupias bruscamente (esta cantidad no incluye los subsidios, como en la comida, querosén, y fertilizantes) anualmente a los estados, pero muy poco de esto es relacionado con el rendimiento y la buena entrega. Los incentivos trabajan a menudo en la otra dirección. Por ejemplo, la Comisión de Finanzas concede subvenciones de brechas para que el déficit en los ingresos de los Estados al final de cada periodo quinquenal se vuelva en cero. Así, si un Estado ha sido irresponsable y ha terminado con un déficit de ingreso grande, es probable que consiga una subvención de brecha más grande. En otros términos, la Comisión recompensa el libertinaje.

El concepto de buena gobernación necesita ser traducido en un índice anual cuantificable en base a ciertos indicadores convenidos, como la proporción de mortalidad infantil, la magnitud de la inmunización, la proporción de alfabetización para las mujeres, la proporción del sexo, la alimentación de los programas, la disponibilidad y el suministro de agua potable, la electrificación de casas rurales, el desempleo rural y urbano, el porcentaje de muchachas casadas por debajo de 18 años, el porcentaje de pueblos no conectados por los caminos, el número de clase y/o funcionarios gubernamentales para enjuiciar y condenar la corrupción, y así sucesivamente. Algunos criterios universalmente aceptados para las buenas prácticas presupuestarias también deben ser incluidos en el índice. Una vez que estas cifras son divulgadas, los estados pueden entrar en un modo competitivo en busca de mejorar su puntaje.

Una parte de las transferencias centrales deben ser conectadas con tal índice. Más allá, los estados solo deben competir con estados “similares” por fondos centrales. Para lograr esto, los estados deben ser divididos en tres categorías: esos cuyos ingresos per cápita están por debajo del promedio nacional, esos donde están por encima del promedio nacional, y la categoría especial estados (como el noreste y los estados de colina).

### **Conclusiones**

A pesar del buen logro sobre el frente de crecimiento, la India enfrenta desafíos importantes cuando sus indicadores sociales continúan retrasándose a las expectativas. El simple aumento en el gasto del sector social no cambiará esta situación a menos que tales aumentos, particularmente aquellos dirigidos hacia grupos socialmente excluidos, sean monitoreados eficazmente con respecto a resultados claramente definidos.

La reforma del servicio civil, un asunto de vital importancia, ha atraído la atención del gobierno de la India desde bien antes de la independencia. Desde 1947, aproximadamente cincuenta comisiones de nivel central y comités han sido encargados de estudiar y hacer las recomendaciones sobre qué puede caracterizar a las reformas administrativas. Como resultado, algunas reformas incrementales han sido efectuadas. Pero esas reformas son esencialmente “blandas” y no se han direccionado seriamente al asunto de la falta de responsabilidad y la respuesta a (la corrupción, la criminalidad, y la complicidad dentro del gobierno).

Muchas recomendaciones que involucran cambios básicos no han sido llevadas a cabo; por lo tanto, la base, los sistemas, y los métodos de funcionamiento de los servicios civiles han quedado inalterados desde que fueron instalados en base al modelo de Whitehall a mediados de siglo XIX. La investigación prodigiosa y los esfuerzos intelectuales de estos comités, sin mencionar los recursos administrativos y financieros gastados en ellos, han estado en gran parte desperdiciados. Como la Comisión para las segundas reformas administrativas (GOI2008) anotaron “El esfuerzo de la reforma india ha sido indefectiblemente conservador, con impacto limitado... La reforma del servicio civil en la India no ha aumentado la eficiencia ni la responsabilidad del servicio civil en ninguna manera significativa”.

Las reformas de la administración pública deben ser destinadas a mejorar la transparencia, la responsabilidad, la honestidad, la eficiencia, y la sensibilidad en administración pública en todos los niveles. La solución al problema de la corrupción tiene que ser más sistémica que cualquier otro problema de gobernación. Encogiendo meramente el papel económico del estado acudiendo a la desregulación, la liberalización y la privatización, no es necesariamente la solución para dirigirse al problema. Las legislaturas y las agencias mismas deben eliminar todos los procedimientos, leyes y regulaciones que engendran la corrupción y venir en forma de un sistema de entrega eficaz.

También debemos recordar que no estamos conversando sobre crear una burocracia “ad initio”, sobre un borrón y cuenta nueva. Hemos heredado un sistema burocrático que tiene sus propias compulsiones y cultura. Nuestro desafío hoy es cómo, jugársela con una nueva burocracia que trabaja de lo que tenemos. Somos algo como los directores de un club de cultura física que critican a las personas en forma. La aproximación de la “Gran explosión” que Bo Rothstein sostuvo y fue implementada en Suecia a finales del siglo XIX<sup>23</sup>, no es probable que fuera probada en la India (pero vea el mostrador de Svensson a la vista de Rothstein, en el Capítulo siete de este libro). Nosotros tenemos que estar satisfechos con las reformas incrementales que pueden sostenerse por un periodo largo.

Las reformas de gobierno son incorregibles bajo una “cleptocracia” que explota la riqueza nacional en su propio beneficio y es indiferente a la transparencia y la responsabilidad. Una administración pública flexible e inexperta es en realidad deseable desde su punto de vista, los empleados públicos dependientes de la discrecionalidad y generosidad del régimen son forzados a corromperse, no pueden dejar sus trabajos, y se hacen cómplices del régimen. Proveyendo la ayuda financiera del GOI a los estados sin relacionarlo con el rendimiento de estos y las reformas, es un desperdicio de recursos. En todos los casos, la reforma es manejable, aunque difícil, complicada y lenta. Por consiguiente, considerando que los estados necesitarán una presión externa sobre ellos para mejorar los resultados, un cierto control por el GOI sobre los fondos y el dominio de la política en el sector social son necesarios, hasta el momento en que los estados muestren señales de mejoras en la gobernanza.

## **\*Capítulo Seis del Libro: Reinventando El Desarrollo Social Democrático**

---

23 Veá Bo Rothstein (2011) ‘la Anti-corrupción: la indirecto “gran explosión” acerca, La revisión de Economía Política Internacional, 18 (2): 228-50.

Los derechos despiertan una de las cuatro dimensiones para la comparación esbozada de la India y Escandinavia en Capítulo Uno. Entre la variedad de derechos, el enfoque aquí está en los derechos sociales a través del estado de bienestar. Todas las sociedades tienen arreglos para cuidar a ciudadanos incapaces de asegurar su propia subsistencia: el enfermo, el sumamente pobre, huérfanos, el anciano. En un estado de bienestar, la responsabilidad social para el cuidado no está basada sobre la caridad, sino en los derechos del ciudadano. En las sociedades industrializadas, la posición de los derechos sociales es en contra de las relaciones del mercado; ellos son recursos que dan a los ciudadanos el acceso a mercancías de bienestar independientemente a la habilidad de pagar. El más profundamente institucionalizado es el elemento de derechos sociales, el más fuerte es el estado de bienestar.

La importancia de derechos sociales no se limita a los asuntos de bienestar social; ellos tienen claros componentes democráticos y también afectan la productividad económica, como Kalle Moene explica en el próximo capítulo. Los recursos básicos como educación o la buena salud son cruciales para una vida buena, pero ellos son equitativamente importantes para una completa participación democrática entre ciudadanos, incluso en el caso especial donde la participación se restringe a votar en las elecciones.

#### Fondo teórico: los estados de bienestar y la mercantilización

Un punto de arranque para entender los estados de bienestar modernos es el contraste entre dos grandes pensadores, Karl Marx y Karl Polanyi. El desarrollo del capitalismo es la historia de la expansión de las relaciones de mercado y por eso la des-mercantilización que Marx (1867) profetizó a mitad del siglo 19th. No por eso fue que Polanyi en (1944) replicó. El crecimiento en la des-mercantilización es innegable, pero es contrarrestado por la formación de grupos solidarios que se oponen a las fuerzas brutas del mercado (Polanyi 1944) y promueven procesos de des-mercantilización. Entre los estudios de regímenes de asistencia social, Gøsta Esping - Tres mundos de asistencia social del capitalismo de Andersen (1990) -, probablemente se mantiene en el lugar más prominente. Un núcleo central en su libro es cómo la variedad en la mercantilización y en la des-mercantilización determina la estructura de estados de bienestar en el mundo industrializado.

Con Marx, Esping-Andersen señala que esa mercantilización tiene sus raíces en el estado de poder del trabajo como una mercancía bajo el capitalismo.

Crucial aquí es la transformación de las economías pre capitalistas y el capitalismo temprano al capitalismo industrial desarrollado. En los países escandinavos, estos procesos tomaron un giro muy especial que llevó a sus regímenes sociales democráticos. Insistiendo en la sustitución de los privilegios locales y los vestigios del patrimonialismo a través de las luchas de clases sobre el poder en el mercado laboral, el movimiento sindical también se hizo un actor central en el crecimiento de la mercantilización. Con Polanyi, Esping-Andersen asumió que el nexo del dinero en efectivo como un rasgo central de la modernización nunca estará completo. Los modos específicos del desarrollo político han llevado a las diferentes versiones de estados de



bienestar en el mundo industrializado moderno. Condensando estas variaciones, Esping-Andersen elaboró una taxonomía de los regímenes de asistencia social democráticos liberales, conservadores, y sociables que se han hecho una herramienta conceptual estándar en las ciencias sociales.

La lógica de eso de dos proceso de la fase: la primera fase es la marketización y mercantilización, seguidos por una segunda fase de des-mercantilización que regula y lo modifica. La des-mercantilización escandinava asumió una cara doble, como las relaciones del empleo modificadas y como sistemas de apoyo sociales amplios. El movimiento del trabajo (sindicato) era relativamente el homogéneo y bien organizado, permitiéndoles a los trabajadores que institucionalizaran el trato colectivo a una amplia escala. En paralelo con los acuerdos subsecuentes entre el trabajo y el capital, la implicación del estado en los procesos del mercado del trabajo fue ampliada, preparando el terreno para un estado de bienestar generoso y universal (Svensson, Capítulo siete).

### **Estado de bienestar en países menos desarrollados**

Como consecuencia de la concepción de Esping - Andersen, la relevancia para las sociedades fuera del mundo industrial tradicional es necesariamente cuestionada. ¿Ellos encajan en la taxonomía, o las sociedades como la India o África del Sur requieren una tipología diferente? Una respuesta ha sido elaborado por Nita Rudra (2008), quién distingue entre los estados de bienestar protectores y productivos; La India sirve como un ejemplo típico de lo anterior, Sur Corea del último. La mercantilización y la des-mercantilización son centrales a la concepción de Rudra, pero ellos tienen atribuidos un papel diferente al del análisis de Esping-Andersen.

El estado de bienestar productivo se describe como minimalista y fuertemente afectado por la mercantilización. En la opinión de Rudra, el principio principal de las políticas de bienestar surcoreanas ha sido desarrollar a la población en el competente mercado laboral participante. En este sentido, el estado de bienestar productivo comparte ciertos elementos con el modelo liberal en la taxonomía de Esping-Andersen (Rudra 2008: 87). El enfoque principal ha sido la inversión en la educación básica para la población en todo su conjunto, aumentando la competitividad de industrias modernas; otros aspectos de concesiones de bienestar fueron mantenidos en un mínimo por el estado, y dejados para ser suministrados por empresas o actores privados. Esta fue una dura pero eficiente política, una que acarreó la alta tasa de crecimiento y aumentos muy sustanciales en el ingreso medio de la población. A pesar de la ausencia de arreglos de asistencia social públicamente financiados, una parte grande de la población pudo obtener las prestaciones de asistencia social privadas (Rudra 2008:142).

El estado de bienestar proteccionista ejemplificado por la India tiene un énfasis más amplio en el alivio de la pobreza y los derechos sociales, pero sin elementos significantes de la redistribución; “es una fusión curiosa de elementos del socialismo y el conservadurismo” (Rudra 2008:86). Desde la Independencia el país tenía la ambición de establecer un estado de bienestar, pero en una base diferente que Corea del Sur. Los mercados del trabajo regulares abrazaron una parte pequeña de la economía. El resultado era una división entre un sector formal y otro informal, el antiguo con derechos al trabajo basados en la legislación, y el último virtualmente sin los derechos. Rudra (2008: 111) clasifica la India como un régimen proteccionista en dos tierras. La política social apuntada al pobre tiene el carácter de protección asegurando la supervivencia a un nivel mínimo. En el sector formal la política social tiene también el carácter de protección, pero en este caso de privilegios para una minoría. En ambos casos, la protección es vinculada a la productividad insuficientemente óptima; por eso se vuelve un impedimento al largo término de desarrollo de un estado de bienestar generoso que beneficia a la población en su conjunto.

La concepción de Rudra de la India como le llama básicamente des-mercantilizada, sin embargo, es para algunas calificaciones. El país ha visto tasas de crecimiento económico sin precedentes en las últimas dos décadas, y el gobierno actual promete incrementar el crecimiento a través de la liberalización adicional de la economía. Simultáneamente, han tenido lugar cambios políticos exhaustivos en los sistemas de bienestar. Una inmensa expansión en los derechos sociales y programas de asistencia tuvo lugar en la primera década después del 2000, lo cual marca el final del periodo estudiado por Rudra. Es más, la mercantilización es de muy diferente forma según lo informal o formal del sector. En paralelo, el estado de bienestar coreano ha cambiado significativamente durante las últimas dos décadas, ampliando el financiamiento público y moviéndose “más de cerca al universalísimo modelo Nórdico”. (Kuhnle 2011: 259)

Algunos rasgos generales del mercado del trabajo podrían servir como fondo para la comparación de estados de bienestar y modelos de des-mercantilización. El sector informal de la India consiste principalmente en granjeros pequeños, obreros agrícolas, artesanos locales y obreros con cortos términos de trabajos. Algunos de estos subgrupos están en un modo de pre-mercantilización; escasamente pueden vender su poder de trabajo. Otros viven bajo las formas extremas de mercantilización; forzados a vender su trabajo bajo condiciones de inseguridad excesiva (Gupta 2009). Paradójicamente, estos grupos están socialmente muy cercas. Debido a la falta de poder del mercado y ausencia de acción colectiva entre los trabajadores, la mercantilización extrema en partes del sector informal en la India tiene pocos, si cualquier rasgos comunes con la situación en Escandinavia. Además, incluso los sectores modernos ahora emplean mucho el trabajo bajo contratos “informales”. Mientras la des-mercantilización escandinava procedió a través de las relaciones del empleo modificadas por el estado de bienestar, el tipo indio se ha vinculado a la casta o parentesco, con poco o ningún poder de transformación en el mercado laboral. En el sector formal, principalmente pero no exclusivamente el empleo público, la mercantilización es relativamente débil. La seguridad del trabajo y la protección del obrero es fuerte y de hecho más fuerte que en Escandinavia, con sindicatos que sostienen a las posiciones privilegiadas y obreros que disfrutaban un grado excepcional de seguridad del empleo por las normas escandinavas.

La siguiente discusión descansa en una breve caracterización de los derechos sociales y los beneficios de la asistencia social, seguidas por las descripciones empíricas de los programas de estado de bienestar y el análisis de la entrega de género y servicios<sup>1</sup>. Los Estados Unidos son arrastrados en la discusión como un punto de referencia adicional, para mostrar los contrastes entre el bienestar protector de la India y el modelo liberal de EE.UU.

### **El estado de bienestar y los derechos sociales**

Los derechos tienen un doble aspecto político, normativo y práctico. Un tipo de declaración normativa es la negociada Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos. Más analíticas declaraciones normativas se desarrollan en la filosofía moral y las ciencias sociológicas. Entre los ejemplos prolíficos están los trabajos de T. H. Mariscal (1950) en el desarrollo de los derechos civiles, políticos y sociales, Amartya Sen (1985) en las capacidades humanas, y John Rawls (2002) sobre la justicia como imparcialidad. A pesar de las diferencias significativas, estos trabajos convergen en la prominencia, además de las libertades políticas, de derechos sociales que abarcan los derechos a la educación, cuidado de salud, oportunidades de trabajo y un adecuado estándar de vida para todos los ciudadanos. Un objetivo obvio de los derechos es el bienestar social; además, los derechos sociales tienen un borde doble: ellos tienen un efecto de des-

---

1 Para las presentaciones generales del modelo escandinavo tras Esping-Andersen (1990), vea Kautto (2010), Sejersted (2011).

mercantilización mientras al mismo tiempo otorga poderes a los ciudadanos para hacer reclamos sobre el estado.

Estas declaraciones normativas, sin embargo, son ideales; ellas no prescriben ni las maneras ni los medios para alcanzar las metas. Para los derechos materializarse, ellos deben ser fijados en la legislación, la formación de la política y su implementación por las autoridades políticas y administrativas. En este contexto, los derechos son formados por varios factores: (I) ellos pueden ser negativos o positivos, por lo tanto implican la libertad de las restricciones o garantizando godos o servicios, como la educación o las concesiones pecuniarias; (el II) los derechos pueden ser realizables en un sentido substantivo o pueden ser introducidos principalmente como metas políticas futuras; y (el III) los derechos pueden ser justiciables en el nivel individual, o funcionar principalmente como las obligaciones generales en las autoridades políticas.

### **Anclando la política de derechos sociales**

Los derechos sociales pueden ser anclados por resolución constitucional o por provisiones legales respecto a políticas específicas. Las resoluciones constitucionales normalmente son demasiado generales para especificar cómo los derechos serán materializados; la mayoría de los derechos formulados en una constitución no son demandas justiciables. La realización de derechos es dependiente en la formación de la política

La India ha estado en la vanguardia en emitir derechos a los ciudadanos. Como lo señalado por Neera Chandhoke (Capítulo Ocho), los derechos sociales eran un asunto principal desde el comienzo de la Constitución india. Promulgada en 1950, los derechos políticos y civiles eran incondicionalmente incluidos en la Constitución, mientras que a los derechos sociales les fueron dados categoría como recomendaciones de la política en lugar de requisitos legalmente basados. En 2002, la Constitución india fue finalmente enmendada para establecer el derecho a la educación primaria para los niños entre seis y catorce años; esto fue seguido por un pesado énfasis en los derechos sociales bajo los gobiernos y el Congreso entre 2004 y 2014.

Que los derechos sociales justiciables fueran expresamente incluidos en la Constitución relativamente reciente no es raro para la India. En el desarrollo del estado de bienestar noruego, los derechos sociales esenciales crecieron de la legislación normativa y regular, no de las garantías constitucionales (Sejersted 2011). El derecho a la educación fue incluido en la Constitución noruega solamente después de las reformas exhaustivas en 2014 para incluir los derechos humanos ya implementados en otras piezas de la legislación; un derecho para la atención sanitaria quedó más allá del alcance Constitucional, aunque es un lecho de roca la expectativa social. En contraste, traer el derecho a la educación a la Constitución en la India tenía un efecto substantivo, creando las presiones más fuertes del Centro para la aplicación en los Estados. También creó una herramienta más poderosa para el activismo judicial creciente por parte de la Corte Suprema y para activistas que insistían en las reformas sociales.

### **Provisiones universales**

En una democracia, el derecho a la educación es universal en un sentido fuerte: es incondicional, relevante para todo y debe ser asequible para todos. Por lo tanto, el estado es exigible para asegurar la entrega

de servicios de acuerdo con este derecho. Esto es reconocido por medio de una posición especial de los derechos para la educación en las constituciones Noruega e Indias.

Formalmente, el derecho a la atención de salud no tiene una posición equitativamente fuerte. En la India ha sido subsumida bajo el derecho a la vida. Basado en la formación de la política, en Escandinavia es un derecho universal que es válido para todos los ciudadanos, aunque en la condición de necesidad. Además de su carácter universal, el derecho la atención de la salud es también aplicable a grupos con necesidades especiales, como el de minusválidos permanentemente, madres y niños.

Los derechos para la subsistencia pueden ser universales o dependientes en la comprobación de necesidades, comprobación de los medios o ambos. En Escandinavia, el derecho a la mínima pensión de jubilados es universal en el mismo sentido que la educación. Es incondicional y accesible a todo el largo término de residentes. Así que es una concesión pecuniaria del niño. En la India, el derecho a la subsistencia ha sido principalmente un deber del Estado y con provisiones basadas en la necesidad. El derecho más importante de subsistencia es el derecho a los alimentos, aplicable a los ciudadanos que están por debajo de la línea de pobreza. Igualmente, se asignan las pensiones por edad a aquéllos debajo de la línea de pobreza. Para los niños, el derecho a la comida se ha hecho incondicional; la comida distribuida libremente a través de las escuelas públicas es accesible a todos los niños que asisten a la escuela.

### **Probar los medios y/o provisiones temporales**

Los derechos a la subsistencia son en parte operados por beneficios que son medios probados o de un carácter temporal. Lo más importantes entre estos en el contexto escandinavo es el apoyo temporal para la subsistencia y en alguna medida a la pensión por discapacidad, distribuida en base al estado médico. Los ciudadanos con una invalidez que les impide mantener un trabajo regular, tienen derecho a un apoyo económico, de conformidad con la severidad de su invalidez y sobre la base de sus ingresos anteriores. Una calificación importante, unida a una norma subyacente que se ha fortalecido durante las últimas décadas, es el llamado “en línea” (arbejdslinjen). El propósito principal no solo es eso de mitigar un problema médico, sino de compensar la habilidad reducida de trabajar; la compensación es temporal en el sentido de que refleja el título de la incapacidad a un tiempo en particular. El derecho al apoyo temporal para la subsistencia se activa en situaciones de necesidad económica abrumadora. El tamaño de la provisión es adaptado de conformidad con las necesidades documentadas en la familia. Estas concesiones se asignan en base a necesidades individualmente evaluadas.

En contraste, las valoraciones de necesidad en la India son en gran parte hechas en base a la membresía del grupo y a otras formas de categorización social. La categoría de “debajo de la línea de pobreza” da el acceso a un número de provisiones, como el programa para entrega de comida o pensiones por edad, expresado más arriba. Si una familia se encuentra en este criterio, el derecho a la provisión se libera automáticamente.

### **El derecho al trabajo**

Tanto en la India como en Escandinavia el derecho al trabajo está establecido en la Constitución, aunque con implicaciones substancialmente diferentes. En Noruega no es un derecho justiciable, pero constituye una “responsabilidad de las autoridades estatales crear condiciones que habilitan a cada persona capaz de trabajar

ganarse la vida con su trabajo” (Artículo 110). Esto descansa en dos premisas: todas las ocupaciones están por principio abiertas a todos y el estado está obligado a adoptar políticas que aseguren el pleno empleo, algo que implica la existencia de mercados de trabajos liberales y acaparadores. En la India, por otro lado, el derecho al trabajo es funcional dentro de demandas individuales. Muy crudamente, es el derecho a un trabajo; si no un trabajo de tiempo completo, entonces por lo menos un trabajo que genera un mínimo de ingresos. Esto se materializa en grandes programas de empleo público, principalmente en las áreas rurales, como una forma de trabajo para el alivio de las familias por debajo del umbral de pobreza.

El derecho al trabajo también tiene otra dimensión: esa del acceso diferencial a los trabajos. Para contrarrestar la discriminación de los grupos marginados, la India ha introducido un elaborado sistema de “reservaciones” (cuotas) para fortalecer el acceso de grupos minoritarios a trabajos del sector público. Los miembros de las Tribus Scheduled, Scheduled Castes y Other Backward Classes tienen garantizadas la prioridad a cerca de un 50 por ciento de los puestos vacantes en el sector público. En contraste, el tipo de discriminación que ha recibido más atención en Escandinavia está relacionada con el género. Noruega ha usado las cuotas en algunos casos, pero no directamente en las decisiones sobre el empleo (Teigen 1999). La medida más importante en el sector público es esa de contratar preferencia: en el caso de habilidades similares o competencias entre los mejores calificados, el candidato minoritario (usualmente una mujer), será la preferida. La discriminación contra los solicitantes con una formación no occidental obviamente también es un problema, pero no ha sido tratado por las mismas medidas resolutivas.

### **El empleo relacionado a los derechos**

En Escandinavia, el empleo es una fuente principal de derechos de asistencia social en forma de sueldo por enfermedad, subsidios de desempleo y pensiones públicas que vienen encima de la pensión mínima universal. Estas prestaciones se unen al pago por vía de la liquidación de impuesto, pagada tanto por patrones como por empleados. Los elementos de pensión adicionales son financiados a través de compañías de seguros particulares o agencias de pensión públicamente dirigidas. Por eso, el sistema de asistencia social refleja la estratificación social de la vida activa laboral, un poco mitigada por las medidas de redistribución de grupos de alto a bajos ingresos. De una manera similar, el empleo en el sector formal en la India da el acceso a los beneficios sociales en la forma de pensiones de jubilación, beneficios de desempleo y prestaciones por enfermedad que varían considerablemente por el empleador y la categoría del empleo. Sin embargo, para más del 90 por ciento de la fuerza laboral en el sector informal (u obreros en los sectores formales con el empleo informal), los derechos son casi inexistentes, excepto el de alivio de la pobreza o de participación en los programas de trabajo. Sugerencias para mejorar de la situación de los trabajadores en el sector informal en áreas urbanas fueron puestas en marcha en 2008 (Agrawal y Anupama 2013:63), pero con la excepción principal de Tamil Nadu (Agarwala 2013), hasta ahora su impacto ha sido insignificante.

Central hacia el derecho a la subsistencia en la esfera de trabajo está por supuesto la formación de salarios. En el sector formal indio, los sindicatos tienen un lugar y el convenio colectivo entre patrones y los empleados son comunes. El sector informal, en contraste, tiene el lugar pequeño para los sindicatos o los convenios colectivos (Agarwala 2013). Los salarios son fijos según el corto término de las fluctuaciones en el suministro y la demanda. Pero esto es mixto con los derechos sociales, dado a que el salario mínimo, que son políticamente fijados, funciona como un piso de salario. En contraste con muchos otros países, en Escandinavia ningún gobierno ha asignado salarios mínimos. Si tiene sentido hablar de un nivel mínimo de sueldo, entonces semejante nivel surge de las negociaciones del sueldo más o menos centralizadas. Las federaciones del sindicato y asociaciones del empleador tienen una posición crucial en la planificación e implementación de regulaciones en la vida laboral.

## Los derechos dentro de la vida laboral

Los derechos sociales acerca de las negociaciones, condiciones de trabajo y relaciones de autoridad en el lugar de trabajo no están mencionados en la discusión de Derechos de T. H. Marshall, pero no obstante constituye una condición destacada para la emergencia de derechos de asistencia social y de prestaciones específicas. Los derechos a participar o influir en las decisiones en el lugar de trabajo son los derechos democráticos; además, ellos contribuyen a hacer el movimiento del trabajo (sindical) en un serio compañero en la planificación y aplicación del sistema de asistencia social (Hagelund y Pedersen 2015).

Además del derecho constitucionalmente garantizado de organizar sindicatos obreros, la India probablemente tiene una de las más elaboradas Webs del mundo en legislación de protección del trabajo. Más de 200 actos regulan virtualmente cada aspecto de la vida laboral, como los despidos, la salud y los asuntos de seguridad, y las horas extras (Srivastava 2011). La Legislación en los despidos es muy estricta: no pueden despedirse a empleados dentro del sector formal sin el permiso gubernamental. El derecho de organizarse en sindicatos se garantiza por la Constitución. Igualmente, la legislación recomienda que los obreros tomen parte en las decisiones y el quehacer dentro de las compañías. Pero la mayoría de estos derechos solo son relevantes dentro del sector formal.

La vida activa laboral escandinava es más y menos regulada como en la India. A la par con la India, el derecho para fundar y unir los sindicatos está garantizado en la Constitución noruega (Artículo 101). Sin embargo, la forma de derechos asignados a los empleados dentro de las empresas es muy diferente. Los problemas del ambiente de trabajo son dirigidos por un comité interior constituido 50/50 por la dirección y representantes obreros. Los empleados en sociedades anónimas tienen el derecho de ser representados en el consejo de directores. En oposición a estas regulaciones bastante estrictas, la posibilidad de despidos es bastante liberal en Escandinavia: es muy liberal en Dinamarca; más restringida en Noruega y en Suecia es intermedia (Svalund 2013). Pero todos son más liberales que el sector formal indio.

La diferencia más notoria involucra la distinción entre los sectores formales e informales. Virtualmente todas relaciones de trabajo se formalizan en Escandinavia. Este no es para decir que ninguna parte de la vida laboral escandinava se parece al sector informal indio; la economía sumergida (negra) ha estado creciendo, en parte debido a la inmigración del trabajo legal e ilegal. Además de las actividades ilegales viene una zona gris de “basurero social”. El resultado es que se socaban los derechos y la seguridad para el grupo cada vez más grande de empleados marginales de Escandinavia (Nicolaisen y Trygstad, 2015).

## Derechos y des-mercantilización

Dado que algunos derechos son universales e incondicionales, otros son condicionales a la necesidad de un grupo de miembros y otros de nuevo dependen de un pago anterior, límites en el grado y alcance de la des-mercantilización se vuelven un asunto crucial (Esping-Andersen 1990). Los derechos sociales de preocupación primaria para la participación democrática son los derechos a la educación, cuidado de salud y a la subsistencia mínima. Hasta el punto de que estos son dependientes del pago y se exponen a las fuerzas del mercado, la magnitud e importancia de la des-mercantilización es seriamente debilitada. A un grado menor, esto es verdadero para los derechos conectados a un nivel de entrega o asistencia social material,

como las pensiones adicionales; pensiones que contribuyen al bienestar social de los receptores, pero son al menos de importancia para la des-mercantilización y la democracia. Los derechos relacionados con la protección del lugar de trabajo y la participación en la toma de decisiones tienen el carácter de derechos intangibles, más bien que de provisiones. Pero en una gran magnitud, ellos también se relacionan a los derechos tanto sociales como políticos y por consiguiente también a una parte del discurso político.

### **Características de las provisiones de asistencia social**

El valor de los derechos depende de la entrega de provisiones que ellos quieren traer adelante. Simultáneamente, la manera que el complemento específico se materializa tiene un impacto fuerte en el grado en que la entrega es exitosa. La mayoría de los complementos o concesiones, generalmente pueden hacerse en esencia o tipo, o en dinero en efectivo. En el comienzo, es razonable asumir que las concesiones en dinero en efectivo es mercantilizando, mientras que esas en tipo o esencia son des-mercantilizando. Pero “tipo” es una categoría amplia, y sus efectos dependen de las formas de entrega y la logística correspondiente. Bruscamente, pueden especificarse las provisiones de tipo en tres subtipos: los servicios, objetos y las oportunidades.

#### **Los servicios**

Algunos de los programas de asistencia social más importantes son organizados en términos de servicios, sobre todo la educación y la atención de salud. La calidad del servicio depende de la competencia del profesional y su presencia en la entrega del servicio. Menos visible, pero no menos importante, es la administración de los servicios y las condiciones de empleo bajo las cuales trabaja el personal: los ingresos, posiciones en el mercado del trabajo, las restricciones de tiempo, el control de la entrega de servicios. Además viene la infraestructura: las instalaciones, ubicación, y la continuidad de servicios.

#### **Los objetos**

En la India, el derecho a la comida es materializado en grandes programas que distribuyen los comestibles subvencionados a las familias clasificadas como necesitadas. Una ventaja de esta forma de programa es su franqueza. Una necesidad identificada se satisface con lo que exactamente se necesita. Una desventaja es que presupone una considerable planificación central: después de que lo necesitado se identifica, la administración del programa debe procurar la comida, debe guardarla y debe dividirla en porciones más pequeñas, y entonces distribuirla a los destinatarios. La entrega exitosa descansa en varias presuposiciones; la disponibilidad de los productos, la capacidad del almacenamiento y la durabilidad. Entonces hay cuestiones de seguridad y escape; ¿qué riesgo hay allí que algunos de los productos están perdidos o robados en la manera a los destinatarios? En la cima vienen los intereses económicos y las transacciones están conectadas al producto: qué precio de ventas obtienen en las negociaciones con la administración del programa (comparado con las transacciones del mercado regulares) y cómo estas transacciones afectan el mercado de alimentos en general.

## Oportunidades

El concepto de “oportunidad” aquí cubre programas de trabajo, sombreando dentro del trabajo de alivio. Ellos son básicamente un suministro manejado; las personas son ofrecidas al trabajo incluso donde la demanda del empleador no está presente. Este arreglo tiene la misma ventaja como con los alimentos: hay una necesidad identificada para trabajo, el cual el programa entrega. Las posibles desventajas se localizan en el lado de la demanda. Incluso si las tareas útiles están esperando a ser hechas, ellas tienen que ser identificadas y administradas e igualadas con una fuerza laboral existente con la mayoría de las tareas relevantes que pasan en una base específica. Además, hay una cuestión de prioridades, la cual siempre involucra a los conflictos de intereses: ¿qué tareas son las más urgentes y quién tiene el interés más grande en hacerlas?

## Efectivo

Los subsidios en la función de dinero en efectivo ayuda en forma muy diferente a los varios tipos de asistencia. Un posible problema con el dinero en efectivo es que su uso no es directamente sobre ningún objetivo: los destinatarios pueden gastar su dinero como ellos lo desean.

Alternativamente, una clase de pseudo efectivo, como los cupones de comida, puede asegurar que el uso se encuentre sobre el objetivo principal. Otro desafío tiene que ver con la transmisibilidad: para recibir los subsidios en dinero en efectivo, los beneficiarios deben tener una cuenta bancaria, lo que presupone un sistema bancario funcionando bien, que se adapta a las personas ordinarias. Incluso los subsidios en efectivo pueden gastarse de maneras desfavorables, el subsidio entonces dota al destinatario de la flexibilidad y poder en el mercado. Sin embargo, esto puede compensarse por las imperfecciones del mercado y la falta de acceso a mercados donde los artículos son proporcionados.

## Las provisiones y la des-mercantilización

La India y Escandinavia muestran claras diferencias en la composición de los subsidios. La atención y cuidado de la salud y la educación necesariamente toman la forma de servicios en ambos países. Las diferencias relevantes aquí están tendidas en la calidad y la balanza de servicios que son muy extensivas en Escandinavia pero no es así en India. Los tipos de beneficios en la forma de bienes materiales mantienen un lugar importante en la India; ellos son casi insignificantes en Escandinavia. En India, el derecho a trabajar se materializa en arreglos que están cerca de instaurar el trabajo de alivio, mientras que este derecho en Escandinavia toma la forma de amplias políticas del mercado del trabajo, junto con programas de capacitación y educativos. Aunque sobre los diferentes niveles de gastos, las transferencias de dinero en efectivo mantienen un lugar importante tanto en la India como en Escandinavia, el peso relativo es muy mayor en Escandinavia que en la India.



## Programas de Estados de Bienestar

Cuando se compara el estado de bienestar, los elementos importantes son la eficiencia de la entrega, la calidad de las provisiones y la fortaleza de las fuerzas que contrarrestan la mercantilización. Esta sección describe estos aspectos y cómo ellos se relacionan a cuatro de las más fundamentales categorías de estados de bienestar: la educación, salud, subsistencia y el empleo.

### Educación

Ya desde los primeros años de la soberanía india, la necesidad de construir un sistema educativo para cubrir las necesidades de todos los ciudadanos fue ampliamente reconocido, pero los sucesivos gobiernos hicieron poco para construir el sistema educativo primario antes de los años noventa. El Acto de Derecho a la Educación sucedió solamente en 2009.

El acceso a la educación primaria aparentemente alcanzó la cima en los 2000s. La matrícula total en las escuelas primarias en 2012 fue del 114 por ciento de la edad pertinente. El 14 por ciento por encima del 100 indica que, además de los niños en el grupo de edad pertinente, un número regular de otros grupos de edad está entrando en el sistema educativo. Hay también indicadores de mejoras en los años de educación. En 1999 sobre el 60 por ciento permaneció en la escuela en el 5to grado; en 2011 se informó que por debajo del 90 por ciento hizo la transición a la educación secundaria (el *ibid.*). Sin embargo, solo un 70 por ciento de niños en las escuelas primarias fueron reportados como presentes (ASER 2015).

A pesar de esta reciente expansión en la matrícula, los estudios indican que la calidad de la educación es muy deficiente (De, *al del et.* 2011). En las áreas rurales de la India en su conjunto, las habilidades de leer realmente disminuyeron entre 2008 y 2014 (ASER 2015). La Información sobre las posibles razones se esparcen, pero algunas destacan: la calidad del maestro en las escuelas públicas es baja y los maestros a menudo están ausentes durante los días escolares (Narayan y Mooij 2010). Muchos padres tienen poca o ninguna motivación para enviar a sus hijos a la escuela, incluso cuando la educación y los programas de nutrición aseguran que los niños consigan comida. La calidad de las escuelas también es medida por el nivel general de alfabetización en la población. En 2010 la proporción de alfabetización de mujeres de entre 15-24 años era solo del 75 por ciento. El analfabetismo funcional es considerablemente más alto (Drèze y Sen 2013: 113, 122; vea también Capítulo Seis).

La historia de la alfabetización en Escandinavia es peculiar. Una iglesia estatal se estableció después de la reforma en el siglo 16th. Esto llevó a un programa de enseñanza para que todos los adolescentes, varón y hembra, leyeran la Biblia. Alrededor del 1800, la proporción de alfabetización en los dos países había alcanzado virtualmente el 100 por ciento (Tveit 1991), bien encima de Inglaterra y Francia en el mismo periodo. Las escuelas ordinarias eran muy primitivas en ese momento y se desarrollaron más rápidamente en las áreas urbanas que en el campo; tomó casi cien años antes de que un moderno y completo sistema de escuelas tuviera lugar. La asistencia general sobre el nivel primario no se materializó antes de la última mitad del siglo XX. Por tanto, la India y Escandinavia tienen una historia común: los sistemas educativos primarios en ambos se desarrollaron durante un tiempo largo y desde un punto de partida de una considerable pobreza.

En comparación con las insuficiencias de la educación primaria, el sector de la educación superior en la India tiene un fondo mejor. Mientras que el gasto público en la educación primaria por alumno es de 7 por ciento per cápita del PIB, para la educación superior es de entre el 50 y el 60 por ciento (Banco Mundial 2014b). Para un estado moderno, un sistema de educación superior con un buen funcionamiento es esencial; lo que es especial sobre la India es la discrepancia entre los dos niveles, lo cual refleja el abandono del nivel más bajo. En comparación, los números relacionados para Suecia y Noruega son 42 y 44 por ciento para la educación superior y 28 y 21 para la educación primaria (ibid.).

La pregunta de las escuelas privadas o públicas es una pertinente. En la India en su conjunto, la porción de alumnos entre 6-14 años en escuelas privadas se ha incrementado de un 18.9 por ciento en 2006 a un 30.8 por ciento en 2014 (ASER 2014); además, muchos alumnos de escuelas públicas gastan dinero en tutores privados. El crecimiento de los fondos privados para la educación superior ha sido explosivo durante las últimas dos décadas. Dos tercios de los estudiantes indios en la educación general y tres cuartos en la educación técnica, ahora son educados de forma privada, autofinanciándose las escuelas (Comisión de Planificación 2013). Estos números pueden compararse a los de los Estados Unidos, donde solamente entre el 20 y el 30 por ciento de los estudiantes en la educación superior están matriculados en universidades y colegios privados; en el área de OCDE en su conjunto, el número es de un 15 por ciento (Tilak 2014: 34).

Escandinavia se encuentra al otro extremo del espectro. En Noruega, el 98 por ciento de los alumnos en la educación primaria se matricula en el sistema público. Las excepciones son escuelas religiosas y escuelas con pedagogía alternativa, pero estas escuelas privadas también son financiadas principalmente por el estado. Igual, la educación terciaria como una regla es pública y libre (excepciones notables que son las escuelas de negocios y las universidades religiosas). Suecia se ha movido a un sistema más privatizado: del 10 al 15 por ciento de los alumnos en los niveles primarios y secundarios se matriculan ahora en escuelas privadas, llamadas escuelas “independientes”. Sin embargo, la competencia entre las escuelas privadas y públicas se regula estrictamente. Como en Noruega, las escuelas independientes son privadas en un sentido restringido: ellas funcionan con un 80 por ciento de fondos proporcionados por el estado, en equivalencia con las escuelas públicas suecas (el resto es aportado por las municipalidades o por donaciones privadas).

Para concluir, el problema relevante no es necesariamente ese de la matrícula, sino el de la calidad de la enseñanza. En cualquier versión de un derecho a la educación, la presencia universal de medios para lograr el resultado deseado es una condición previa. Esto es evidentemente una verdad para la educación primaria. En la educación terciaria, donde el acceso contiene un claro elemento de competencia, un derecho universal puede ser tomado para querer decir un acceso igual a la competencia, en lugar de una igual distribución. Sin embargo, la desigualdad en la educación primaria produce la desigualdad en el derecho para acceder al nivel terciario, como él crea serias desigualdades en las oportunidades de tener éxito. Los riesgos de la privatización exacerban estas desigualdades, como la de eventuales estudiantes con medios modestos que son excluidos si son incapaces de pagar las cuotas necesarias. De ahí que la educación superior privatizada crea problemas serios para la calidad de la democracia, mientras también contribuye a la pérdida de activos productivos.

## Cuidados de salud

Cuando juzgamos el volumen y la calidad del cuidado de salud en un país dado, el nivel de ingreso por supuesto es crucial. El ingreso nacional bruto per cápita en Escandinavia es superior en aproximadamente diez veces más alto que el de la India y sobre lo igual al de los Estados Unidos. Dado a que ese cuidado de

salud es una necesidad básica, uno podría esperar que un país de bajos ingresos como la India invirtiera una porción mayor de sus ingresos en la salud. De hecho, lo contrario es el caso. Aunque los gastos en cuidados de salud se ampliaron por debajo de los EE.UU. de \$20 a sobre \$60 de 1995 a 2014 (WHO 2015), India usa relativamente pocos de sus recursos disponibles para el cuidado de salud, lejos de los más bajos que en cualquier región fuera de Asia del Sur.

En el contexto presente, sin embargo, la pregunta no es tanto las diferencias cuantitativas entre la India y los países desarrollados en general, sino que la pista del desarrollo social parece más productiva. Aunque los gastos de atención sanitaria per cápita en los EE.UU. son del doble de los de Escandinavia, los resultados en términos de la esperanza de vida son significativamente bajos. Una razón para esta diferencia es la composición de la atención sanitaria en la privada y la públicamente financiada. En todos los países, hay una combinación de fondos públicos y privados, pero la combinación de los dos elementos varía dramáticamente. En Escandinavia, la porción pública de los fondos en total es de un 80 por ciento o más. En los Estados Unidos, el fondo público es todavía considerable, de un 46 por ciento de gasto de salud total. En la India, solo un 33 por ciento del muy bajo gasto de hoy en la salud, está en el dominio público (QUIÉN 2015b). Una consecuencia es una división entre las áreas urbanas y rurales. Una porción aplastante de servicios de salud se localiza en las áreas urbanas. Lo otro es el golfo entre ricos y pobres. Los ciudadanos pudientes en las áreas urbanas tienen un acceso relativamente bueno a la atención de salud y pueden pagar por él. En un grado menor las personas, incluso las adineradas, en las áreas rurales tienen acceso a los servicios médicos e incluso cuando ellos tienen el acceso, los gastos normalmente pesan grandemente en sus presupuestos familiares. Sin embargo, incluso las familias pobres en las áreas rurales parecen preferir el cuidado de salud privado antes que el público (Balarajan, et al. 2011). En un amplio margen, esto se debe a la baja calidad del equipamiento médico en el sector público, el alto ausentismo del personal médico (Banerjee y Duflo 2009), y la baja regularidad de los servicios (Drèze y Sen 2013:149).

Una de las frases de moda de las últimas dos décadas ha sido “la cooperación pública-privada” (e.g Banco Regional Asiático 2013). Alguna combinación de la atención de salud pública y privada no puede evitarse e indudablemente puede ser fructífera. Aquí las historias de la organización del cuidado de salud en Escandinavia y en los Estados Unidos demuestran pistas de desarrollo alternativas. En consecuencia de la gran crisis económica de los años treinta, los compromisos de la clase estaban establecidos en Escandinavia de manera que formó la base para un estado de bienestar exhaustivo. Al principio del siglo 20th, los programas privados de atención de salud tenían un papel relevante en el complementación de los servicios públicos (Berven y Selle 2001). Pero el desarrollo subsecuente del estado de bienestar entró casi exclusivamente en el sector público. En el siglo XXI, el elemento privado ha aumentado un poco, pero aún es un complemento abrumadoramente público para el sistema de atención sanitaria.

En los Estados Unidos, el Nuevo Trato tenía consecuencias amplias para la vida económica, pero menos en el sector de la salud. A pesar del considerable elemento público en la atención sanitaria, las partes fundamentales y dinámicas permanecieron en el sector privado. Confrontado con los desafíos formidables a la salud pública, es inevitable que el sector privado de la India tomará una posición prominente (Ghosh 2005).

Los elementos más importantes en la medicina preventiva, incluyendo y no limitando frenar las enfermedades epidémicas, son los servicios de higienización y el suministro de agua limpia. En Escandinavia, los arreglos provisionales basados en familias solas fueron incorporados dentro de la administración municipal durante la primera la mitad del siglo XX. En la India, la provisión de agua mejoró considerablemente desde los años ochenta y el 93 por ciento de la población tuvo acceso a las fuentes de agua mejoradas por el 2012 (WHO/ UNICEF 2014). A pesar de la mejora en la higienización, más del 50 por ciento de los indios defecan al aire libre (el *ibid.*). En este campo, las sociedades colectivas privadas o públicas son menos trascendentales que la atención sanitaria, ya que a ellos les interesa la infraestructura y no los servicios y de ahí que tenga menos impacto en la participación democrática.

## Subsistencia, las pensiones mínimas

La valoración de pobreza en la India varía grandemente según las medidas empleadas. Las estimaciones van desde un 42 por ciento (Banco Mundial) a un 27 por ciento (Comisión de Planificación de la India) de la población del 2004 al 2005. Al mismo tiempo, todas las fuentes están de acuerdo en que el predominio de la pobreza ha disminuido durante las últimas décadas (Krishna y Shashidhar 2014). El crecimiento de la economía india y en consecuencia la base del impuesto, ha significado un mucho mejor financiamiento de los programas de alivio de pobreza. El más importante entre los programas de alivio de pobreza y varios tipos de esquemas de asistencia sociales y programas para la distribución de alimentos.

El Programa Nacional de Asistencia Social para el inválido y el anciano, es un paquete de medidas de programas probados de transferencia de efectivos, algunos de los cuales son reservados para miembros de familias que están por debajo de límite de la pobreza. Aun si las prestaciones son modestas, los pagos por encima del NSAP aumentaron diez veces durante la primera década de los 2000s (Ministerio de Desarrollo Rural 2011). El Fondos de la tasa de pensiones, mientras variaba entre Estados, generalmente parecía ser baja; un informe pericial de Banco Mundial muestra proporciones de entre 25 y 80 por ciento en la población rural y generalmente más bajas proporciones en distritos urbanos. Por otro lado, los problemas de fuga parecen ser modestos (Bhattacharya, Jos, Metha, Murgai 2015).

En buena medida los programas de distribución de comida son más importantes. El Sistema de Distribución Pública (PDS) tiene una historia larga. Habiendo sido un sistema universal, la selección se introdujo en 1996. Solo familias consideradas “por debajo de la línea de pobreza” eran totalmente elegibles, pero la selección en la práctica llevó a los grandes errores de exclusión. En 2009-10 los gastos en el TPDS sumaban el 1.3 por ciento del PIB (Nagavarapu y Sekhri 2014). No obstante, la situación nutritiva en la India permanecía crítica. A pesar de algún progreso, aproximadamente uno de cada seis está desnutrido y uno de cada cuatro regularmente padece de una inadecuada disponibilidad de comida. Las evaluaciones de implementación del PDS han sido muy críticas. La Comisión de Planificación (2005) estimó que menos del 60 por ciento de las familias por debajo de la línea de pobreza habían sido cubiertas por el programa, en gran medida debido a errores de exclusión y a la pobre aplicación en los estados más importantes. El estudio de la Comisión de Planificación defendió que las “debilidades en el mecanismo de reparto o entrega” han llevado a fugas a gran escala (36.38%) y la diversión (21.45%) de granos subvencionados a beneficiarios no previstos (el *ibid.*: viii). Varias medidas han sido probadas para mejorar la eficacia del programa, no menos por medio de las nuevas tecnologías de la información (Nagavarapu y Sekhri 2014). Las reformas Administrativas parecen haber contribuido a mejoras en la entrega o reparto; un estudio realizado en nueve los estados reportaron una cobertura de fondos del 75 por ciento a familias seleccionadas (Khera 2011).

El muy ambicioso Acto de Seguridad Alimenticia Nacional (NSFA) adoptado en 2013, expresó previamente una ambición no escuchada para subvencionar la distribución de comida. Como fue previsto por la cuenta del NSFA (2011), las dos terceras partes de la población, unos 800 millones de ciudadanos serían cubiertos. Es demasiado temprano para llevarse alguna clara impresión del éxito del programa, pero parece seguro asumir que su implementación encontrará mucho más desafíos que el TPDS, tanto económica como prácticamente.

Incluso si no se va más allá de las libres suposiciones, la nueva iniciativa invita a algunas reflexiones generales. Primero, además de los aspectos económicos y prácticos, la transición del TDPS al NFSFA constituye una expansión drástica del grupo de destinatarios, con dos tercios de la población ahora incluidos como los probables destinatarios de bienes por la vía del estado. Su actividad en los procesos del mercado es reducida; su papel como clientes se amplía. Hay un paralelo aquí a la expansión de reservación de cuotas

a otras clases dirigidas hacia atrás en los años noventa. En lugar de desaparecer el programa de alivio, (por ejemplo para castas programadas y tribus programadas) es ampliado para cubrir “todos” los grupos posiblemente relevantes.

Segundo, los modos alternativos de reparto, ya sea en forma de vales y/o en dinero en efectivo, está discutiéndose. Un estudio dirigido por Khera y Asociados (Khera 2011) indica que una mayoría de los destinatarios prefiere la entrega en un tipo que sería consistente con el carácter de la India como un estado de bienestar proteccionista. Como una alternativa, el uso de vales sería más en la línea con la forma americana de un estado de bienestar liberal. En el caso americano, el subsidio es elegido como objetivo en un doble sentido, mientras involucra tanto a los destinatarios como al uso de la provisión, mientras el aprovisionamiento real se entrega a través de las transacciones entre los compradores y los vendedores en el mercado. Se restringen a los compradores en sus opciones, considerando que los productores y los proveedores son actores ordinarios del mercado. En este caso, el grupo de los compradores es un grupo minoritario que apenas influye en los procesos del mercado.

En contraste, la forma democrática social típica de alivio de pobreza toma la forma de transferencias de dinero en efectivo. Una pensión mínima por edad es garantizada a todos los ciudadanos por encima de 65 años en Suecia y 67 en Noruega. Debajo de ese límite de edad, varios programas elegidos de alivios cubren grupos relativamente grandes. El número total de pensiones de invalidez en Noruega asciende a casi el diez por ciento de la población con edades entre los 18 y 67 años. Los grupos de edad principales son los de 55 años (NAV 2015). En un sentido, las pensiones por invalidez funcionan como una forma temprana de la pensión de edad.

Cada año, por un período medio del alivio de cinco meses, un tres por ciento de la población noruega recibe prestaciones temporales del seguro social. De estos, un 40 por ciento son inmigrantes o niños de padres inmigrantes (Estadísticas Noruega 2014). Todas estas prestaciones son en dinero en efectivo. Las diferencias dadas en los niveles promedios del ingreso, la cantidad de trasferencias de dinero en efectivo está por supuesto en una escala inmensamente diferente en Escandinavia que en la India. Pero las diferencias en la estructura son más pertinentes. En Noruega la orientación del rendimiento del alivio de la pobreza es la “línea de trabajo”: los destinatarios esperan ponerse capaz, o por lo menos intentan ponerse capaz, de entrar en el mercado laboral y participar en la vida activa, considerando que en la India el objetivo principal parece ser el alivio en corto plazo.

El sistema escandinavo para el alivio es estrictamente individualista. La persona individual que recibe el soporte del estado debe al mismo tiempo ser aliviada de la dependencia de la familia o de la caridad. Puede parecer paradójico que el gran estado social democrático escandinavo no es una amenaza al individualismo, pero sí un apoyo para la autonomía individual. En comparación, la política social proteccionista de la India es imprimida por el colectivismo, la membresía de grupo y los tipos de prestaciones.

## **El trabajo**

En las áreas rurales, los grandes sectores de la India desorganizados es la familia basada y vinculada a la agricultura o a las artesanías tradicionales. En las áreas urbanas más obreros entran en las relaciones de empleo, aunque la mitad de estos obreros son por cuenta propia. En total, más de 80 por ciento de los trabajadores en empleos no granjeros están desorganizados (Agrawal y Anapuma 2013: 45). Como otros ciudadanos, los trabajadores desorganizados son cubiertos por las políticas sociales arriba expresadas. Es más, el gobierno en los niveles centrales y estatales, han establecido el programa de apoyo para los grupos

profesionales específicos (el *ibid.*: 61, 67). el Acto del Seguro Social de los Trabajadores Desorganizados adoptado en 2008 mantiene un Consejo Asesor nacional, pero solo con funciones consultivas. Se supone que el acto transfiere partes de la responsabilidad para los trabajadores no organizados del gobierno central a los empleadores y las compañías de seguros, pero desde ahora, ninguna medida práctica parece haberse materializado (el *ibid.*: 64).

La parte más grande de la vida política en la India es el programa para el empleo en regiones rurales MGNREGA, que surgió del Acto de Garantía de Empleo Rural Nacional de 2005, que comenzó en 2006. Las familias rurales tienen un derecho de hasta 100 días de trabajo no especializado por año con un salario mínimo. El programa está basado en las “demandas” de los ciudadanos por las oportunidades de trabajo, en contraste con los mercados regulares del trabajo, donde la demanda está del lado del empleador. Se restringen las tareas del trabajo para mejorar la infraestructura en las áreas rurales, como los caminos y el sistema de irrigación. Por el año fiscal 2013-14, más de tres millones de familias fueron beneficiarias del programa, aunque los gastos totales solo sumaron ligeramente más de la mitad porcentual del total del PIB.

En el lado positivo, el MGNREGA ha contribuido substantivamente al alivio de la pobreza. El programa también ha tenido algunos efectos positivos en los salarios en los mercados del trabajo agrícola (Berg, Bhattacharyya, Durgam, y Ramachandra 2012). Al mismo tiempo, el empleo a través del programa ha disminuido de un promedio de 54 días por familia en 2009-10 a 43 días en 2011-12. El programa ha tenido serios problemas referidos a la insuficiente planificación, los trabajos incompletos y la desviación de las pautas del programa y restricciones (Interventor y Auditor General de la India 2013). La corrupción ha sido desenfrenada, aun cuando de alguna manera ha disminuido la deuda de aumentar las transferencias y los salarios en las cuentas bancarias (Drèze 2014). La selección todavía es un problema. En la India en su conjunto, el 44 por ciento de aquellos que desearon trabajar no consiguieron empleo (Dutta, Murgai, Ravallion, y Van de Walle 2014: 25). Y, hay grandes variaciones entre los estados. Paradójicamente, el programa muestra principalmente un más alto acceso en los estados más ricos que en los estados pobres, donde las necesidades son más grandes (Liu y Barrett 2013, Aiyar 2014).

Una forma diferente de selección es la “reservación” de trabajos en el sector público a los grupos seleccionados, en orden de contrarrestar o neutralizar las desventajas sociales de la pobreza, la discriminación y el estatus social. En un sentido esto ha tenido éxito: En 2011, Dalits llenó un 11.5 por ciento de las altas plazas (“Grupo A”) en puestos de trabajos públicos, mientras ellos constituyen un 16 por ciento de la población (El Economista, 20 de junio del 2013). El otro lado de la moneda es el efecto posiblemente negativo en la eficacia, involucrando a la contratación y a la promoción. El objetivo de mantener e incluso levantar la representación de grupos preferidos afectan los procesos de selección y ambientes de trabajo. Y lo hace difícil para despedir a empleados incompetentes.

En Escandinavia, las políticas del mercado del trabajo tienen tres componentes principales: el entrenamiento o preparación vocacional, los programas de capacitación del mercado laboral y la política fiscal que regula la demanda en la economía (Dølvik 2007). En Noruega, los beneficios de desempleo son una compensación general por la pérdida del trabajo, como una parte del sistema del seguro nacional, con prestaciones proporcionales a las ganancias anteriores; El acuerdo de Suecia es más basado en el seguro. Además de las políticas de desempleo, la estructura de pensiones por edad y pensiones por invalidez tiene también un efecto indirecto en el funcionamiento del mercado laboral, cuando ellos influyen en el suministro del poder laboral. Es más, los sueldos para empleados parcialmente inválidos pueden ser subsidiados por el estado. Las nociones centrales aquí son la creación de empleos y el funcionamiento de los mercados del trabajo. El objetivo principal es permitirles a los ciudadanos funcionar como actores autónomos en el mercado laboral.

La cuestión de la seguridad del trabajo está estrechamente relacionada. En la India, como en partes del mundo industrializado, la reducción de firmas o empresas se regula herméticamente por el estado. En Escandinavia, la protección del empleo es moderada. Incluso para las compañías, los problemas económicos moderados

proporcionan una razón suficiente para los despidos. De ahí que, la seguridad del trabajo es más baja que en el sector organizado y más alta que en el sector no organizado en la India. Además de servir como una red de protección para los empleados, los generosos beneficios de desempleo aseguran la flexibilidad en la economía en su conjunto. Esta es una fuente de una considerable ganancia en la productividad.

El énfasis en el aspecto del mercado del trabajo es un rasgo que Escandinavia tiene en común con los Estados Unidos, pero el funcionamiento del mercado del trabajo está altamente regulado y cerradamente conectado al modo tripartito de cooperación. La mayoría de los sindicatos y los empleadores están organizados en federaciones nacionales, y actúan como socios de contrato regular al nivel nacional. Más allá, los empleadores son “socializados” en el sistema de asistencia social nacional administrando pagos conectados a los impuestos, pensiones, pagos por enfermedad, y (en parte) beneficios de desempleo.

Otro aspecto de los arreglos tripartitos en Escandinavia es la co-determinación del empleado legislado, al nivel del trabajo a través de la participación igual en la salud y los comités de seguridad con considerable poder y al nivel de compañía por la representación de una junta de directores. Los contrastes entre la vida activa escandinava y la india son altamente a estos puntos. En la India, las relaciones de poder entre los patrones y los empleados están sumamente desequilibradas, tanto por las relaciones de la inter empresa como por la influencia política. A pesar de ejemplos rudimentarios, como el Consejo Asesor Nacional para obreros no organizados, la mayoría de los empleadores en la India están exentos de las consideraciones del estado de bienestar, con la excepción de las obligaciones formales con respecto a la seguridad del obrero, las que en el sector privado es su mayoría están más frecuentemente abandonadas (Gupta 2009). Por la implicación, los empleadores como un grupo tienen los enlaces más débiles al desarrollo de la sociedad india en su conjunto.

### **Estado de bienestar: des-mercantilización, derechos, calidad de la democracia**

En las descripciones de la India en este capítulo, los fracasos administrativos surgen como un tema principal. Las fuentes de estas deficiencias son tratadas extensivamente por N. C. Saxena en el Capítulo Seis. Es suficiente añadir que las formas de provisión tienen distintos efectos en la planificación y en la implementación. Tratando con las necesidades de alimento o trabajo dentro de diferentes tipos de provisiones de bienestar presupone una infraestructura detallada y hace la entrega muy exigente. Aun si la entrega se pretende que sea des mercantilizada por la selección de sus necesidades específicas, el resultado final puede ser que menos personas reciban el apoyo al que ellos tienen un derecho legal. Las prestaciones en dinero en efectivo, como las pensiones, pueden traer consigo un grado más alto de mercantilización; pero si la infraestructura es más simple, el resultado final puede ser superior al promedio de bienestar para los destinatarios. Sin embargo, el dinero en efectivo solo es pertinente para algunos tipos de prestaciones. Para los servicios con elementos democráticos fuertes, como la educación y la atención de salud, las reformas más importantes serán las mejoras en los servicios, administración e infraestructura.

### **¿Estado de bienestar protector o productivo?**

La clasificación de Nita Rudra (2008) de los estados de bienestar en los países en vías de desarrollo presentó a la India como un típicamente el estado de bienestar “protector”, en contraste con Corea del Sur como un

típicamente estado de bienestar “productivo”. La conceptualización de Rudra y su aplicación por supuesto que puede cuestionarse; las categorizaciones amplias nunca ajustaron perfectamente. Una diferencia principal entre los dos países era el papel atribuido a la educación primaria. Durante la primera década de los años 2000s, muchas cosas sucedieron en la India: la matrícula en la educación primaria aumentó significativamente, junto con algunas mejoras en la infraestructura, y los gastos per cápita en la atención de salud aumentaron substancialmente. Aun así, la media en la calidad de la educación y el cuidado de la salud es críticamente baja. Los destinatarios del alivio de la pobreza en una gran magnitud permanecen exactamente como -destinatarios, clientes- en un desafortunado y paralelo clientelismo en muchas áreas de las políticas indias. El pudiente evade los servicios financiados por el estado y confía en el mercado privado para la educación y el cuidado de salud. Se estructuran programas para el alivio de la pobreza en una forma en que eso renuncia al potencial para el desarrollo económico y social de un estado de bienestar avanzado. Por lo tanto, los rasgos básicos de un estado de bienestar proteccionista todavía están presentes en la India, con la protección tomada en la doble cara de privilegio y pseudo caridad.

Equitativamente importante como la división protectora / productiva son comparaciones con los Estados Unidos y Escandinavia. Viene como ninguna sorpresa que el estado de bienestar escandinavo es más comprensivo en eso en la India; una conclusión menos obvia es que esto también es verdad para los Estados Unidos. Cuando viene a la marketización de los sectores más fuertemente vinculados a la ciudadanía, educación y salud, la India es actualmente el más “libertario”, con la responsabilidad pública y la manera de financiación debajo de los Estados Unidos. La lejana marketización no traerá a la India más cerca al modelo americano; aumentará más aún la distancia.

El centro del orden social democrático escandinavo es un equilibrio incierto entre el funcionamiento del mercado y las regulaciones del mercado. Una combinación de elementos productivos y proteccionistas incluye niveles altos de productividad y niveles altos de imposición de contribuciones. El modelo de bienestar basado en este equilibrio está bajo la presión de por lo menos dos fuentes. Por una parte, los cambios demográficos requieren un vasto incremento de las inversiones en las medidas para el estado de bienestar. El incremento de los costos puede ser asumido por el incremento de las contribuciones o haciendo que el estado de bienestar tenga provisiones de menos cobertura, o más dependiente en la comprobación de los medios y las soluciones privadas. Por otro lado, el incremento de la migración del trabajo internacional plantea preguntas sobre la regulación de la vida activa laboral. En varias industrias, algo como un sector “no organizado” parece haber surgido ahora, con bajos sueldos y pocos derechos sociales para trabajadores. A la larga, esto puede llevar a que el estado de bienestar sea vaciado.

### **Los derechos sociales y su extensión**

Cinco grupos de derechos han sido presentados: los derechos a la ayuda pecuniaria, alimentos, trabajo, educación y atención de salud, cuál de los tres primeros constituyen varios aspectos de subsistencia. Entre estos, la ayuda financiera parece tener aspectos positivos en la India. Dado a que el problema de identificar los grupos seleccionados está resuelto, las prestaciones se entregan sin grandes fugas. Mientras las diferencias en los niveles de prestaciones son muy grandes entre la India y Escandinavia, las divergencias en la aplicación de las provisiones en dinero en efectivo son menores. Por otro lado, el derecho a los alimentos y el derecho al trabajo, el cual está administrado como un tipo de provisión, es perseguido por las grandes demandas en la infraestructura y los igualmente grandes problemas de implementación. En medio de las grandes variaciones entre los estados de la India, como promedio solo la mitad de la población seleccionada se beneficia de programas prometidos. Otra pregunta se conecta a la naturaleza de las provisiones. Transformando la



provisión del estado de bienestar de programas enfocados en proporcionar un mínimo nivel de subsistencia, hacia aquéllos diseñados para generar efectos de excedente dinámico, como sería el caso si la mayoría de la población estuviera participando en una economía dinámica, es un desafío superior. Esto también estaría en línea con el modelo escandinavo general.

Los derechos a la educación y al actual cuidado de salud constituyen un desafío totalmente diferente. En un estado de bienestar desarrollado, la obligación democrática primaria del estado sería asegurar para sus ciudadanos algunas oportunidades básicas para la participación social. La educación y el cuidado de salud serían los primeros ejemplos de des-mercantilización de las provisiones y así constituyen el punto común básico para la ciudadanía. En la India, el caso es lo contrario. La porción total del PIB gastada en estos sectores es incluso más baja que la gastada en la mayoría de los países pobres. En el sector público, los niveles de gastos son incluso más bajos, lo cual en parte (pero solo en parte) explican el deplorable nivel de infraestructura y de servicios. Al grado de la caracterización de Rudra (2008: 86) de la India como una fusión de elementos del conservadurismo y el socialismo es verdad, aparece como una paradoja que debe ser un compromiso central del desarrollo de un estado democrático en el extremo de la marketización y la mercantilización de servicios. Por la implicación, los derechos a la educación y al cuidado de salud pierden su naturaleza “positiva”, conectado a las provisiones, y adquieren en más una libertad “negativa” de las limitaciones: es decir, los ciudadanos vienen a tener el derecho a buscar u ofrecer los servicios, pero el estado no asume la responsabilidad para asegurar los servicios en un nivel satisfactorio para todos los ciudadanos. Si los derechos permanecen puramente formales, ellos lentamente se marchitan en la sombra de los derechos.

La conexión entre el sector formal e informal también asume un carácter paradójico. El inmenso ausentismo entre el personal, ya sea en las escuelas o en instituciones de salud, es un factor importante detrás de la baja calidad de los servicios. Sin embargo, esto es posible por la excepcionalmente alta seguridad del trabajo en el sector formal, donde ellos están empleados. Los derechos sociales en un sector minan los derechos sociales en otro. Este es un modo de protección sin precedentes en el contexto escandinavo.

Los derechos ineficaces tienen efectos excedentes en la calidad de la democracia. Una democracia vital presupone apoyo e interés, competencia política y participación por los ciudadanos. Si no, lentamente se deteriora y se vuelve una concha vacía. De este modo, los derechos sociales y el estado de bienestar son cruciales a la actuación de la democracia. Un buen funcionamiento del estado de bienestar es el caso social que puede garantizar que los ciudadanos tengan la competencia y la habilidad de participar. Al mismo tiempo es crucial para la legitimidad política. Demuestra a los ciudadanos que el estado y la política están allí por su causa, y no al revés.

A la larga, los derechos de sombra aumentan la democracia de sombra, incluso a pesar del buen funcionamiento del aparato electoral. El desafío está claro para la India, pero a la larga también para Escandinavia.

**\*Capítulo Nueve del Libro: Reinventando El Desarrollo Social Democrático**

La igualdad del sueldo más alto para una media dada implica, casi por definición, que una mayoría sustancial de la población tiene altos ingresos. En muchos países en vías de desarrollo, la mayoría por debajo de la media puede ser tres cuartos de la población o más. En este ensayo, yo defiendo una propuesta mucho más radical: la igualdad más grande implica en una medida una vía más alta de cambio estructural y así una doble ganancia para la gran mayoría de la población. A su vez, la igualdad más grande y un ingreso más alto, ambos son probablemente un incentivo para el empoderamiento y el estado de bienestar, todos en beneficio de los millones de fondo.

Las ganancias de la globalización pueden por tanto ser hechas más grandes compartiéndose más equitativamente. Los movimientos sociales, partidos, sindicatos y asociaciones de empleadores pueden beneficiarse implementando lo que yo llamo la igualdad social como una estrategia de desarrollo. La estrategia consiste en un nivel bajo de desigualdad y un alto nivel de seguro social. Ambos pueden ser metas deseables en sí y ambos son buenos para el crecimiento económico y el desarrollo.

¿Pero la igualdad social es factible para un país pobre como la India? Contrariamente a lo que muchos creen, yo argumento que su viabilidad económica es hoy así de plausible para los países en vías de desarrollo, como lo fue para Suecia en los años cincuenta. Todavía, yo no sugiero que sea políticamente factible imitar las formas especiales que la igualdad sueca tomó. La experiencia exitosa de ningún país, ofrece recetas listas para establecer cómo otros países pueden escapar de la pobreza, el subdesarrollo y la corrupción. En consecuencia, nadie puede ingeniar confianza y prosperidad importando instituciones de otros países. Eso dice, que aprender de otros es diferente a imitarlos.

El desarrollo siempre enfrenta obstáculos económicos y políticos específicos. El excedente del trabajo en un país como la India es un obvio ejemplo. La balanza del sector informal es otro. Una pregunta urgente es por consiguiente si los sueldos más bajos pueden incrementarse sin aumentar el nivel de desempleo. Aunque los trabajos de baja productividad nunca pueden pagar los salarios del mercado de trabajos de alta productividad, mi demanda básica en este capítulo es que esa gran igualdad social sin embargo puede simultáneamente elevar los salarios más bajos y el nivel global de modernización, sin crear desempleo. Esto puede parecer magia negra. Pero el principio básico no es en lo absoluto místico.

La igualdad hace más rentable crear nuevos trabajos y extender las actividades modernas. La creación del trabajo toma tiempo, por todas partes, y el excedente del trabajo y el sector informal no pueden desaparecer durante la noche. No obstante, sin igualdad social tomaría más tiempo absorber el excedente del trabajo y eliminar el sector informal. Para ilustrar la lógica básica de la estrategia, yo empiezo con un ejemplo simple.

### **Dos, tres y cuatro ruedas**

La calesa fue inicialmente el nombre de un carruaje de dos ruedas para transportar bienes y personas, manejado por un corredor quien hace un siglo desempeñó la ocupación más mortal de la India. Primero se usó en Japón a mediados del siglo 18th, después fue introducido en muchos países de Asia. La bicicleta calesa todavía es usada en los barrios pobres de la India, pero la mayoría de ellas se reemplazaron gradualmente por una

calesa de tres ruedas, entonces un auto triciclo-calesa con un motor de dos tiempos y más recientemente, por un automóvil-calesa con un motor menos contaminante, cargado de gas natural licuado como combustible y en alguna magnitud por los automóviles y camiones con cuatro ruedas. Incluso hoy, uno puede ver calesas de dos y tres ruedas a lo largo de la India, proporcionando los esenciales servicios de transporte junto a los automóviles, camiones y autobuses. Esta amplia dispersión de la productividad tecnológica de choferes-corredores de calesas a camiones modernos, indica que la desigualdad en los sueldos y las oportunidades deben ser enormes.

Con tanta tecnología pasada de moda todavía en uso, el alcance para las reformas igualitarias y el progreso social puede parecer débil. El sueldo por hora de un operador de calesa es bajo porque la productividad de la calesa es baja, no importa cuán duro sea el trabajo del corredor. Un aumento en los sueldos más bajos, si refuerza, representaría por lo tanto una opción que podría llevar a un aumento del desempleo entre los obreros que operan la tecnología, con la productividad más baja.

Pero los sueldos más altos en el fondo son solo un lado de la compresión del sueldo. La restricción del salario en las unidades más productivas es lo otro. La restricción del salario hace la inversión en los nuevos medios de producción más provechosa, como por ejemplo los camiones modernos. Teniendo más camiones aumenta la demanda de obreros de transporte a tripular el nuevo equipo. Como una consecuencia, los sueldos más bajos pueden aumentarse, haciendo a las menos productivas calesas menos rentables, sin crear un desempleo adicional: aquellos que deben dejar la calesa pueden empezar a trabajar en los camiones, ómnibus y automóviles. Así, la igualdad a través de la compresión del sueldo puede darnos más camiones y menos calesas, un cambio estructural que refuerza la productividad media.

La misma lógica básica puede aplicarse para lo que pasa entre las empresas dentro de todos los sectores, entre los sectores y ramas de la industria a lo largo de toda la economía. La compresión del sueldo estimula la entrada de nueva y más productiva tecnología. Estimula las ramas más modernas de la industria y retarda lo menos productivo. Reduce la dispersión de la productividad del otro lado de las unidades de producción, al otro lado de las ramas de las industrias, al otro lado de los sectores de la sociedad. Por tanto, la productividad media sube dentro de los sectores, al otro lado de los sectores y para la economía entera. Cuando se mueven a las personas desde los trabajos de baja productividad a trabajos con una productividad más alta, la media de los sueldos también sube. Todo esto puede tener implicaciones que se extienden para el resto de la sociedad.

La igualdad social como una estrategia de desarrollo se construye en la idea de que una economía puede ofrecer los sueldos más altos para la gran mayoría, cuando los salarios en la cima de la escala de pago son moderados. La productividad media más alta y los diferenciales del salario más pequeño que siguió de la compresión, estimuló nuevas políticas sociales en la salud, educación y en el seguro social. Tanto los ingresos más altos como más distribución, ambas contribuyen a levantar la demanda política para el gasto social, aumentando la viabilidad de llevar a cabo una política social más progresiva que pueda proporcionar un mejor cuidado de salud, una mejor educación y más protección social. Estas mejoras alimentaban a su vez a los procesos de creación del trabajo y la formación del sueldo. Yo explico este mecanismo de igualdad social como una estrategia de desarrollo en más detalles utilizando la experiencia escandinava de debajo.

### **¿Cuál es la estrategia de igualdad social?**

¿La estrategia es solo cambiar la distribución del salario y esperar por las políticas sociales y el cambio estructural por venir? Obviamente no. Hay dos problemas separados: (i) la viabilidad económica, si la

igualdad social realmente puede trabajar si es implementado en un contexto de desarrollo, y (ii) la viabilidad política, si la igualdad social tiene apoyo suficiente y puede implementarse. La estrategia de igualdad social es preparar que los dos asuntos trabajen juntos simultáneamente en un círculo virtuoso. Los medios para lograr esto incluyen la organización social apropiada y la movilización en la fuerza laboral, los partidos políticos que atraen la atención a los problemas sociales más urgentes, y la competencia política encima de las posibles soluciones.

En otros términos, la estrategia de igualdad social no es una receta detallada, pero es un rango de varias posibles iniciativas para ayudar a comenzar un círculo virtuoso, un proceso social y económico participativo y acumulativo. Las iniciativas deben tomar amplia ventaja de cómo los logros económicos pueden poner el fundamento para la aplicación de políticas sociales al beneficio de la gran mayoría y de cómo las políticas sociales llevan a logros económicos extensos que de nuevo incrementan las oportunidades políticas. Las políticas y las instituciones juegan un papel esencial en todo esto, como lo hacen los movimientos sociales, los sindicatos y los patrones, pero dentro de un ambiente de intercambio disputado basado en beneficios graduales y mutuos.

Las políticas específicas que podrían llevarse a cabo son en alguna magnitud, determinadas por las condiciones económicas y sociales dentro de una sociedad. Ciertas iniciativas probablemente tienen más éxito bajo dadas circunstancias; cuando las circunstancias cambian, las iniciativas más apropiadas también cambian. Lo que puede parecer inalcanzable hoy, puede hacerse posible después de que las circunstancias económicas y sociales hayan cambiado. La estrategia de igualdad social apunta a un creciente sendero inclusivo y participativo, reconociendo que varias reformas graduales, cada una con el apoyo político democrático, pueden terminar antes de lo que puede lograrse a través de una y de todas las decisiones de reforma colectiva a través de los mismos participantes. La igualdad social como un proceso gradual puede alterar creencias, comportamientos e intereses en la población. Cuando d'Tocqueville escribió respecto a la igualdad de condiciones, dio una cierta dirección al espíritu público, un cierto giro a las leyes, nuevas máximas a aquellos que gobiernan y hábitos particulares al gobernado.

Por lo tanto, la igualdad social como una estrategia de desarrollo no prescribe una secuencia específica y predeterminada de iniciativas y reformas. Desde un punto de vista político, Baland, Moene, y Robinson (2010:4601) enfatizan que un requisito previo para la reforma es la comprensión y entonces la alteración, del equilibrio político entero:

La reforma de la gobernanza es improbable que tenga éxito a menos que entendamos las fuerzas políticas que generan la mala gobernanza en primer lugar. En lugar de semejante comprensión, la reforma política para mejorar la gobernanza será a menudo ineficaz. Nosotros sugerimos que para que sea una reforma eficaz hay que cambiar el equilibrio político de la sociedad. Aunque es posible que algunos cambios pequeños puedan hacer esto, es más probablemente que esa reforma tenga que tomar lugar simultáneamente en muchas dimensiones. Finalmente, una prioridad de la investigación es intentar entender casos salientes de transiciones endógenas de malas a buena gobernanza (o viceversa, aunque esto es mucho menos común) para identificar alguna generalización sobre los factores o circunstancias que llevan a mejorar las instituciones, y por implicación, la buena gobernanza.

En el desarrollo igualitario de Escandinavia, el intento de comprimir los sueldos vino primero en Suecia y en Noruega. En la próxima ronda, a los trabajadores que les fue hecho algo más similar (por un nivel de empleo más alto y una distribución del sueldo más comprimida) expresaron sus nuevas demandas políticas por las políticas sociales prolongadas lanzando sus votos en favor de iniciativas políticas seguras. Decisivo como esto fue en el caso escandinavo, la compresión del sueldo no es la única manera de empezar. El proceso acumulativo puede desarrollar su propia velocidad independientemente a como haya empezado. La estrategia de igualdad social apunta a la regeneración de la utilización de la realimentación del mercado

laboral e inversiones, para almacenar el apoyo para las políticas sociales, y la realimentación de las políticas sociales llevadas a cabo para mejorar las condiciones en el mercado laboral y regresar en la inversión capitalista.

La igualdad social como una estrategia de desarrollo confía en la competencia. Para entender cómo, nosotros debemos librarnos primero de las limitaciones de pensar exclusivamente en la competencia como la competencia de precios solamente. De hecho, la experiencia escandinava es difícil de entender si solo nos concentramos en la competencia de precios estática en los mercados y en la competencia de impuesto estática en la política. En la economía como en la política, la competencia para crear o aplicar algo nuevo, lo que yo llamo “competencia real”, es más importante que la competencia para bajar los costos de arreglos existentes, lo que yo me refiero hasta aquí como “competencia ideal”.

Las formas reales e ideales de competencia constituyen no solo perspectivas contradictorias para la comprensión de cómo trabaja la sociedad; las dos formas de competencia también pueden implicar serios conflictos políticos en realidad. Apropiadamente comprendido, el aumento del camino de desarrollo igualitario es la competencia real en movimiento. Usar la intervención gubernamental para insistir en la competencia ideal en todas las áreas de la vida, como los líderes en la Unión europea a menudo hacen, puede erosionar la competencia real para el cambio institucional y las políticas progresivas. El enigma no es quizás por qué el camino de desarrollo igualitario ha prosperado en algunos países de Europa del Norte tan abiertos a la competencia extranjera, sino lo que está bloqueándolo en los países que más lo necesitan.

### **La viabilidad económica de la igualdad social**

Los requisitos básicos de la igualdad social son la compresión del sueldo, junto con el bienestar redistributivo del gasto en la salud, la educación y el seguro social. En esta sección, yo intervengo en cómo estos elementos afectan la competencia real y el desarrollo económico más en generalmente, y hasta qué punto ellos estimulan los ajustes económicos que magnifican o mitigan los impulsos iniciales de una igualdad mayor. La esencia de la dinámica capitalista es capturada por el proceso de destrucción creativa.

### **El desarrollo como la destrucción creativa**

El término de destrucción creativa se hizo popular a través del trabajo de Joseph Schumpeter, más notablemente en su *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942). Schumpeter, quien abiertamente reconoce su deuda a Karl Marx, sostiene que los nuevos productos, los nuevos métodos de la producción, nuevos mercados y nuevas formas de organización industrial generados por la competencia capitalista, revolucionan eficazmente la estructura económica desde dentro, destruyendo lo viejo continuamente, creando lo nuevo continuamente. Este proceso de Destrucción Creativa es el hecho esencial sobre el capitalismo. Es en lo que el capitalismo consiste y en lo que cada preocupación capitalista tiene en que vivir. (pág. 82)

El desarrollo económico puede interpretarse como poner el proceso de destrucción creativa en movimiento. ¿Cómo la igualdad social afecta al desarrollo económico interpretado de esta manera? ¿Más específicamente, qué vincula la compresión de los salarios (y otros rasgos sociales democráticos) al desarrollo como un

proceso de destrucción creativa? ¿Las instituciones de igualdad social reducen la velocidad o aceleran el proceso?<sup>1</sup>

Para entender el proceso dinámico, necesitamos tomar en serio a la competencia. La esencia de todas las competencias, real e ideal, es el concurso y la rivalidad. Pero aquí las similitudes paran. Una preocupación para la dinámica capitalista debe estar basada en la percepción de la competencia real, no en variantes ideales de libros de textos que se concentran en márgenes pequeños. La competencia real está encima de opciones discretas y los grandes saltos. Está sobre la innovación, definida en general. La pelea por ser el primero hacer algo nuevo, donde algunos contendientes ganan y otros pierden, crea las desigualdades económicas entre ellos. Puede haber grandes diferencias entre los ganadores y perdedores, y a menudo los ganadores toman todo. La competencia real puede por tanto requerir un poder compensatorio para producir buenos resultados. Esta es una razón por la cual los sindicatos y otras organizaciones sociales son importantes catalizadores en la creación de complementariedad entre la dinámica capitalista y la seguridad social.

La competencia real es dinámica, pero no solo es una carrera para crear nuevos productos, nuevas tecnologías, o la nueva organización del trabajo donde el ganador obtiene una posición de monopolio temporal que constituye a los beneficios privados de innovación. La distinción entre la competencia real e ideal se extiende más allá las opciones tecnológicas dinámicas: la competencia real toma lugar también en áreas fuera del mercado que incluyen el cambio institucional, de diseño organizacional y en la política. En contraste a los incentivos personales, las soluciones individuales y la falta de visión que caracterizan a la competencia ideal, la competencia real a menudo premia las ganancias complementarias como la cooperación, la confianza y el pensamiento a largo plazo. Esto es porque las fuerzas competitivas globales pueden inducir la igualdad social que revoluciona la estructura política y económica desde dentro.

Nosotros también necesitamos estar claros en los elementos básicos de la innovación, incluyendo cómo son implementadas las tecnologías existentes, los planes, y los principios organizativos. Algunas innovaciones importantes son más o menos incluidas directamente en las nuevas inversiones de capital. Aunque tales innovaciones son duraderas, ellas no duran para siempre. Un negocio, por ejemplo, que una vez revolucionó la producción y dominó el mercado con un nuevo producto, experimenta una caída en sus ganancias a la vez que los rivales introducen un nuevo y mejorado producto. Cuando el proceso continúa, la escala de las nuevas mejoras se pone tan grande, y las ganancias decaen tanto que la tecnología original se pone obsoleta. De ahí, una innovación exitosa normalmente es una fuente de poder del mercado temporal; su llegada erosiona las ganancias y la posición de empresas que usan tecnologías más viejas, todavía en el final ella da camino a la entrada de la nueva tecnología compitiendo.

Una manera de concebir esta idea de destrucción creativa analíticamente dócil, es incorporarla en un modelo de crecimiento que incluya equipamientos de diferentes épocas (Moene y Wallerstein 1997). En semejante estructuración, el equipo más nuevo (de época reciente) es más productivo que el más viejo, pero la nueva tecnología es costosa, para que empresas que ya producen usando maquinarias más viejas no las remplacen inmediatamente con la nueva innovación. En cambio, el proceso del reemplazo es gradual. Las decisiones claves son por consiguiente cuándo invertir en el nuevo equipamiento y plantas, cuándo desechar el viejo.

La innovación capitalista y la adaptación significan que las nuevas unidades de producción son establecidas como largas y como nuevas inversiones que rinden ganancias positivas. En el otro extremo de la distribución de la productividad encontramos cómo la creación de equipos más productivos hace a las tecnologías viejas obsoletas. Ellas no pueden cubrir los costos variables y son desechadas. En cualquier momento a tiempo, sin embargo, hay tecnologías más viejas y completamente nuevas en uso, distribuidas sobre las unidades de producción y las empresas.

---

1 Mis respuestas se basan en Moene y Wallerstein (1997) y Barth et al. (2014).

## La brecha del desarrollo...

Los países desarrollados y en vías de desarrollo pueden usar la tecnología más moderna en algunas aplicaciones. La diferencia básica no está enlazada al equipo más moderno. La diferencia está en cuán frecuente se usa el equipo más moderno, lo que depende en cuán rentable es en su uso, dado el tamaño del mercado, el entrenamiento, la competencia de la fuerza laboral y los sueldos que deben pagarse.

Por ejemplo, la India y Suecia tienen un moderno sector de Tecnología de Información y Comunicaciones (ICT). Todavía, un sector de ICT moderno, y aun cuando sea más moderno que en Suecia (que no lo es), no haría a la India más desarrollada que Suecia, incluso en la aplicación de la tecnología de información. La aplicación global de la tecnología de la información en Suecia es mucho más alta que en la India. De hecho, Suecia tiene el tercer puesto en el Índice de Desarrollo ICT, publicado por la Unión de Telecomunicaciones Internacionales de las Naciones Unidas (2014). Dinamarca es primera y Noruega el número seis, mientras la India se acomoda entre Suazilandia y Senegal al número 129. Es esta diferencia en la amplia aplicación de las más modernas tecnologías que lleva a que el desarrollo se abra espacio. En otras palabras, el desarrollo económico de un país no puede ser definido por sus aplicaciones más modernas o por sus innovaciones. El nivel de desarrollo económico es determinado por el porcentaje de la aplicación de cada innovación que se vuelve en un diseño nuevo y disponible.

Considere ahora dos (hipotéticas) economías, una moderna y “gruesa” con las innovaciones anteriores y una más dirigida hacia atrás con mucha más «delicada» aplicación de las innovaciones anteriores. Por el bien del argumento, permita a ambas economías emplear sus fuerzas laborales enteras. La primera economía tendría un espacio estrecho entre la más moderna y la tecnología menos moderna en uso, y una distribución correspondiente de obreros encima de la tecnología de alta productividad dentro de un rango de productividad estrecho. En segundo lugar, la economía menos desarrollada, tendría brechas mucho más altas entre la tecnología más eficiente y la menos eficiente en uso. La razón es que las capas delgadas de cada tecnología implican que la mano de obra es distribuida encima de una amplia gama de tecnologías desde las más modernas hasta las más atrasadas. Las brechas entre la menos y la más moderna tecnología en uso es también reflejada en la distribución de los ingresos laborales. Cuando se vuelve a invertir en la tecnología más moderna es más o menos lo mismo por todos los países, la diferencia considerable en las brechas del desarrollo por los países debe implicar que hay diferencias significativas en la distribución de los sueldos dentro de cada país también.

Si una tecnología con muy baja productividad, con relación a una tecnología más productiva, es provechosa al uso, eso debe significar que el salario en el fondo debe ser correspondientemente bajo en relación con el salario en las unidades más productivas; por ejemplo, los sueldos de un chofer de calesa en relación a un obrero de ICT. En el primero, la economía desarrollada, la brecha entre los sueldos más altos y más bajos sería tan baja como los trabajadores que están empleados bajo muchas más similares condiciones. Esto no es solo una proposición teórica; esto puede verse a lo largo del mundo.

### ... en los Estados Unidos, China, India, y Noruega

Una manera de ilustrar las brechas es comparar la distribución de la “productividad de factor total” en países diferentes. Proporcionar los números requiere un esfuerzo sustancial y algunas suposiciones<sup>2</sup> valientes.

---

<sup>2</sup> Hsieh y Klenow (2009) y Barth, Moene y Willumsen (2015) aplicaron métodos que erraron en el lado seguro mediante el enfoque en la productividad de factor de total y no sólo la productividad laboral.

Los números significan reflejar “el nivel de modernización económica” en nuestra discusión. Los números comparables por exactamente los mismos años en todos los países no están disponibles.

Muchos observadores piensan en la economía de los Estados Unidos como la economía más eficaz y moderna en el mundo. Es por consiguiente una referencia natural y un punto de partida. Comparando los Estados Unidos a la India vemos que la brecha de la productividad en la India es mucho más alta que en los Estados Unidos, independiente de cómo nosotros lo medimos. Nosotros podemos pensar sobre esto como una ilustración de los efectos del desarrollo. Cuando los números son en logaritmos debemos hacer algunos cálculos simples para conseguir los porcentajes: un salto del primero al noveno lugar en la distribución de la productividad implica un aumento del 330 por ciento en los Estados Unidos (en 1997), mientras en la India (en 1994) un movimiento similar implicaría un aumento del 2,140 por ciento. En otros términos, el lugar más bajo en la India tiene un 4.7 por ciento de la productividad del noveno lugar, comparado al 30 por ciento en los Estados Unidos. Las otras dos medidas confirman el modelo: el desarrollo implica una brecha más pequeña entre el mayor y la menor tecnología productiva en uso y la variación puede ser grande.

Comparando a los Estados Unidos con China de nuevo se confirma el modelo. China tiene una brecha más alta entre la menor y la mayor tecnología productiva en uso, pero la brecha de China es menor que en la India, lo que está reflejando el hecho de que China es más “desarrollada” que la India y menos “desarrollada” que los Estados Unidos.

Comparando los Estados Unidos con Noruega se ilustra otro rasgo importante. Un salto de primer al noveno lugar de la distribución de la productividad en Noruega (en 1998) implica un aumento de un 123 por ciento, mientras en los Estados Unidos (en 1997) un movimiento similar implicaría un aumento del 330 por ciento en la productividad. El primer lugar en la distribución de la productividad en Noruega tiene un 80 por ciento de la productividad del noveno lugar, comparado al 30 por ciento en los Estados Unidos.

Contrariamente a lo que muchos observadores creen, Noruega (y Escandinavia generalmente) tiene una brecha mucho más baja de productividad que los Estados Unidos. Según nuestra medida, los Estados Unidos están lejos de ser la economía más eficaz y moderna en el mundo. Los países igualitarios parecen tener un desarrollo más pequeño de la brecha y así mismo las economías más modernas, implicando que una porción más grande de la mano de obra es empleada en trabajos de alta productividad. Yo veo esto como una dura ilustración de cómo la igualdad salarial afecta el cambio estructural bajo el proceso de destrucción creativa; las implicaciones completas de las que se discute a continuación.

### **La desigualdad salarial y los costos del salario**

Las brechas de desarrollo reflejan los niveles de desigualdad del sueldo entre trabajadores que trabajan en las empresas y ocupaciones con una productividad diferente. Como lo ya visto, las brechas de desarrollo son más altas en los países en vías de desarrollo. Allí, la fuerza laboral está distribuida encima de las capas delgadas (vendimias) de equipamientos o maquinarias con relativamente pocos trabajos en cada capa de productividad. No es fácil cambiar la productividad de un equipo una vez que se ha comprado. Una calesa nunca podrá volverse un camión moderno, incluso después de que es bien conocido cómo un camión moderno trabaja y se diseña. Cuando se vinculan los sueldos al nivel de productividad en cada unidad de producción local, un hecho empírico en el descentralizado mercado laboral, una economía con capas delgadas de cada tecnología tiene una gran desigualdad del salario.



Cuando se vinculan los sueldos al nivel de productividad determinado por la inversión en la tecnología en la unidad de producción local, las nuevas inversiones en la tecnología más moderna se ponen inferiores que por lo demás que habrían sido, implicando que cada capa de resto de tecnología adelgace. Cada tecnología es también ligada a una larga duración en tanto como esté menos amenazada por la entrada de un rival de nuevas tecnologías. Las capas delgadas de innovaciones duraderas son de nuevo decisivas para el alto nivel de desigualdad salarial.

En otras palabras, la desigualdad del salario es causada por la dispersión de la productividad al otro lado de empresas con tal de que se vinculen los sueldos a la tecnología invertida en cada empresa local. Esta determinación del salario también explica por qué la alta dispersión en la productividad es sostenida por las ganancias, maximizando las decisiones de inversión. Así, la alta desigualdad del salario es asociada con una economía estancada hacia atrás y que sostiene la desigualdad.

Más generalmente, podemos pensar en el salario como consistente en dos partes: un prevaleciente salario bajo que va a cada trabajador de similar calidad y un premio de salario local vinculado a la productividad de la planta local. El nivel de desigualdad del salario para una dispersión dada de productividad se hace más alto cuando el premio de salario local es relacionado a la productividad local.

Un elemento importante de igualdad social como estrategia de desarrollo es la compresión del sueldo, o restricción del sueldo, que reduce el premio del sueldo local. Puede lograrse la compresión de varias maneras. La manera escandinava es sacar la escena del sueldo de la competencia del mercado y ponerla en un sistema de toma de decisión colectiva. En contraste, Corea del Sur subvenciona la formación de habilidades o la educación, de maneras que crean un más alto número de obreros con especializaciones relevantes y así baja el poder de negociación del mercado, el cual en la próxima ronda puede manejar hacia abajo los premios o primas de los salarios locales. Como lo indicado, un ambiente del salario que reprime el Premio del sueldo local se asemeja bastante al sistema escandinavo de coordinación del sueldo. La coordinación impone la cláusula de una paz al nivel local que limita el uso de huelgas y los cierres patronales después de que las negociaciones centrales se completen. Claro, las autoridades escandinavas también subvencionan fuertemente la educación y los programas de capacitación, con efectos similares en la restricción del salario local.

Para ver el efecto de la compresión del salario, permítanos un nuevo retorno a nuestra comparación de dos caminos de desarrollo, uno que ha evolucionado con los altos premios de los salarios locales (los Estados Unidos y el caso indio) y otro camino que ha evolucionado con los bajos premios o primas del salario (los casos Sur Coreanos y Escandinavos). Las restricciones del salario implican que bajen las expectativas del costo del sueldo y así superiores expectativas de ganancias sobre la duración de la vida útil de una inversión. Como una consecuencia, las inversiones en las nuevas tecnologías en los casos Sur Coreanos y Escandinavos son más altas que aquellas de los Estados Unidos y la India. La capa de tecnología es por consiguiente más gruesa en cada etapa y época del equipo desde que más inversiones son realizadas con la nueva tecnología. Así que incluso si los dos caminos tienen exactamente el mismo nivel de empleo, el sueldo más bajo debe estar en un nivel más alto en el caso de compresión del salario.

### **Muy especial - dirían los escépticos**

Un lector escéptico podría insistir en que la comparación anterior sea injusta: los países grandes como la India y Brasil tienen mucha mano de obra ociosa y el salario más bajo no aumentaría con la restricción del sueldo más alto en la distribución del salario. Esto podría ser cierto a corto plazo. Pero la situación al

fondo de la distribución del salario sería a la larga aún peor si la restricción del sueldo está ausente. Sin la restricción del salario, la inversión estaría incluso baja y aquellos que están de pie fuera del sector de la moderna producción permanecerían allí durante mucho más tiempo.

Un lector escéptico también podría preguntarse si el mecanismo de igualdad social solo aplica en los sectores con las inversiones fijas. Considero que los efectos de la compresión del sueldo en estos sectores son más evidentes que, por ejemplo, en la provisión de servicio. Aún, las inversiones innovadoras pueden también entrar en forma de programas de capacitación locales en la provisión de servicios. Cuanto menos los sueldos locales son relacionados a las mejoras locales, más entrenamiento cada empresa puede encontrar rentable emprender. De nuevo, la compresión del sueldo puede darnos las tasas más altas de capacitación moderna, porque los obreros se benefician más extensamente y más colectivamente como los segmentos más amplios de la fuerza laboral que podría ofrecérsele capacitación.

Finalmente, un lector escéptico podría temer que se excluyan los sueldos ejecutivos de la compresión del sueldo. Por supuesto que ellos deben ser incluidos. En Escandinavia, el pago ejecutivo no es oficialmente una parte de los contratos de sueldo del sindicato. Aún el pago ejecutivo es afectado por el poder de los sindicatos y la participación de las asociaciones del empleador en las negociaciones de sueldos centrales. Todos los involucrados saben que cuando la paga ejecutiva es agresivamente levantada, los sindicatos se vuelven menos dispuestos a continuar con la moderación del sueldo y más dispuestos a participar en el comportamiento que dañe los intereses de los dueños del capital. Como una consecuencia, los patrones tienden a mantener la paga ejecutiva más en jaque en los países escandinavos que en las más “hacia detrás” economías capitalistas como los Estados Unidos y el Reino Unido. Los países con una baja influencia de los sindicatos tienen brechas más altas entre la remuneración de los máximos ejecutivos y los empleados corrientes. Este tipo de desigualdad también es contagiosa. Para cubrir los sueldos de la cima un elemento importante está claramente en cualquier estrategia de igualdad social como un camino de desarrollo.

En todos los casos, esto podría estar confundiendo que el sueldo promedio en la mano de obra sube con la restricción del salario, al mismo tiempo como el costo del sueldo esperado de cada nueva inversión desciende. El enigma está fácilmente resuelto. Bajando los costos del sueldo esperado sube la velocidad de los procesos de destrucción creativa, ambos con inversiones de capital fijas y con inversiones en la formación de habilidades, mueven una gran porción de la mano de obra a los trabajos más productivos. Así, aún si los sueldos en las unidades más productivas estaban en descenso, más obreros se moverían desde la más baja productividad a la más alta, levantando su sueldo promedio. En otras palabras, incluso a pesar del poder del acuerdo local de los grupos de trabajo en descenso, miembros de los grupos se mueven hacia circunstancias más productivas dónde incluso un más bajo poder del acuerdo rinde un sueldo más alto.

La reasignación de obreros contribuye a la compresión del sueldo, eliminando los trabajos con los sueldos más bajos y moviendo a los obreros a puestos de trabajos que son mejor pagados. Las respuestas de los capitalistas hacia más compresión del sueldo son invertir más en nuevas tecnologías que llevar a incluso una brecha más pequeña entre los salarios altos y bajos. Claramente, los obreros mejor pagados reciben un aumento más pequeño cuando ellos trabajan en las mejores unidades de producción y no pueden ganar de la reasignación de obreros en otras formas, que a través de una base de sueldo más alta. Su sueldo total puede así descender como su suplemento del sueldo local podría bajar más que el prevaleciente incremento del sueldo.

La lógica de forzar por sí misma la igualdad del sueldo es simple. Para una dispersión dada de la productividad, la desigualdad del sueldo es más alta cuando más sueldos se relacionan a la productividad local. Los sueldos desatados de la productividad local reducen la desigualdad del sueldo. Este cambio estimula creación del trabajo y la destrucción del trabajo que, juntos, reducen la dispersión de la productividad, mientras levanta a la reducción de la desigualdad del sueldo.

En este contexto, puede merecer la pena que, históricamente, se defendieron los diferenciales del sueldo más pequeños en Escandinavia más por lo que se refiere a la eficiencia que por la equidad. En los años cincuenta, dos economistas de los sindicatos suecos, Gösta Rehn y Rudolf Meidner, argumentaron que, igualando los sueldos del otro lado de las empresas y las industrias suecas, se promovería el desarrollo económico forzando los sueldos hacia arriba en empresas o industrias de productividad bajas y manteniendo los sueldos abajo en empresas o industrias de alta productividad. Reduciendo las ganancias en las empresas de baja productividad e incrementando las ganancias en las empresas de alta productividad, el trabajo y el capital serían inducidos (o coaccionados) para mover desde abajo a las actividades productivas altas, incrementando la eficiencia agregada, así como mejorando la igualdad (Rehn 1952; también vea Moene y Wallerstein 1997; y Agell y Lommerud 1993).

Hasta ahora nosotros nos hemos enfocado en el lado del suministro y sobre los incentivos para invertir en la tecnología moderna y las habilidades de cómo los salarios son comprimidos. ¿Qué sobre el lado de la demanda?

### **El desarrollo y la extensión del mercado**

Anteriormente nosotros hemos considerado dos vínculos entre la desigualdad del sueldo y el desarrollo. El desarrollo económico afecta la distribución del sueldo y la distribución del sueldo afecta el desarrollo económico por la vía de la creación del trabajo y de la destrucción del trabajo. Juntos, los dos eslabones pueden explicar por qué el desarrollo económico es desigual por los países y regiones. La compresión del sueldo estimula el desarrollo económico y la demanda de obreros en las empresas más modernas, aumentando los sueldos más bajos y gradualmente eliminando los trabajos con la productividad más baja, sin crear el desempleo.

Este proceso de modernización es como un proceso de producción con los ingresos a escala crecientes. El más grande de la escala, puede ser la más amplia modernización y puede volverse la más alta productividad por obrero. Pero el grado de modernización está limitado por la magnitud o extensión del mercado. Y la extensión del mercado depende de nuevo del nivel de desarrollo económico y de la modernización. Los mercados se extienden a través de los ingresos más altos que el desarrollo adicional y la modernización generan. Esta dependencia mutua puede ser crucial para el desarrollo económico y el crecimiento económico, en particular en las economías locales sin un acceso fácil a los mercados más grandes. Los participantes en la económica local se encierran en una trampa de desarrollo donde la magnitud o extensión del mercado es demasiado pequeña para generar una modernización adicional y donde la modernización es demasiado baja para generar un mercado lo suficientemente grande.

La globalización puede implicar muchas cosas, incluso un acceso más fácil a los mercados extranjeros. Este acceso puede tener dos efectos positivos dentro de nuestra configuración. En primer lugar, el nivel de modernización ya está limitado por el tamaño de los mercados locales, haciendo a la modernización adicional y al desarrollo, más rentable. El acceso al buen mercado puede llevar a un despegue. Si el desarrollo se va, es rentable invertir más en cada nueva tecnología. Así, el segundo efecto es que cada nueva capa de modernización puede hacerse más exhaustiva, lo cual en sí mismo lleva a la compresión del sueldo adicional. Los sueldos más bajos son eliminados desde que estos trabajos no son más rentables. El sueldo promedio aumenta ya que la modernización y el desarrollo incrementan la porción de los trabajos modernos.

La magnitud o extensión del mercado puede por supuesto afectarse también por las políticas públicas. La demanda local es importante. Todavía la igualdad social como una estrategia de desarrollo, necesariamente no depende simplemente de la intervención pública sobre el lado de la demanda, solo para regular la demanda total. El largo alcance del mercado, la demanda privada y la pública, es determinado por la magnitud de la modernización y la especialización. En todos los casos es decisivo en lo que a la demanda pública realmente consiste. Las políticas públicas de salud, la educación y el seguro social son requisitos inherentes en la igualdad social como una estrategia de desarrollo, no porque estas políticas generan la demanda pública, sino porque ellas provocan las provisiones necesarias que el mercado no proporciona con igual eficiencia.

### **Las políticas sociales como gasto del bienestar**

Un arreglo de estado de bienestar puede ser muy beneficioso para grandes grupos en cualquier país en vías de desarrollo. Puede proporcionar protección social contra serios impactos para cualquier actividad económica, levantando su rentabilidad. Esto puede detener a un granjero que vende sus recursos valiosos, su ganado, herramientas de la granja, cuando ella sufre una crisis, como una sequía o alguien en su familia que enferme. Esto puede ayudarla a ella y a esos muchos millones que van hambrientos incluso en los años buenos, cuando no hay sequía. La seguridad social puede animarla a asumir los riesgos con superiores cosechas productivas. Puede animar que las familias pobres guarden a sus niños en las escuelas, como lo mostrado por los esquemas muy exitosos en Brasil, México y África de Sur. Todos ellos contribuyen al crecimiento, pero también a una sociedad justa y más equitativa.

Este fino resumen (por Hilary Benn en 2006, de cuando él era Secretario de Desarrollo Internacional Británico) de los efectos de los gastos de asistencia social en los países pobres, contrasta con las visiones sostenidas por muchos economistas y otros estudiosos que pueden ver el estado de bienestar formal como un obstáculo para la dinámica capitalista, para el crecimiento y el desarrollo. Permítanos por consiguiente considerar cómo el gasto de asistencia social afecta el proceso de desarrollo que hemos discutido anteriormente.

El gasto de bienestar refuerza las capacidades de los obreros. Proporciona seguro social; puede ayudar a prevenir las trampas de la pobreza. También empodera a grupos débiles quienes pueden ahora atreverse a ponerse de pie contra los hacendados, hombres fuertes y empleadores, porque las provisiones públicas los hacen menos vulnerables (Barth y Moene 2015). Más generalmente, el gasto del bienestar aumenta los niveles de educación y de la salud de la población, que de nuevo afecta la productividad de cada empresa.

En nuestra estructuración, podemos interpretar todo esto como un aumento en la productividad básica de inversión en la tecnología moderna. Cuando los obreros se hacen más capaces y saludables, la rentabilidad de invertir en equipos de alta productividad también sube. Con tal de que este sea el caso, el gasto de bienestar es claramente complementario a la dinámica capitalista en la forma de competencia real. Hace rentable invertir en las capas más gruesas de la tecnología moderna, generando más altos ingresos como promedio. Los obreros se han vuelto más concentrados en los trabajos de alta productividad. Todo esto contribuye ahora a la compresión del sueldo adicional, ahora como obreros bajo condiciones de trabajo más similares.

La productividad media más alta, también implica un sueldo de base común más alto a todos los obreros.

¿Pero los gastos de bienestar no erosionan los incentivos para trabajar duro y así contribuyen a un debilitamiento de la dinámica capitalista más generalmente? ¿Un estado de bienestar absoluto o integral no se vuelve un arrastre en el desarrollo económico? En la mayoría de los casos, la respuesta es no. La experiencia escandinava no solo indica que esa política social estimula la dinámica capitalista por la vía de

una buena seguridad social, un buen servicio de salud y una buena educación, sino que también nivela el campo de los deportes, mientras mejora la distribución del talento a todas las partes de la sociedad.

Algunos patrones escandinavos han entendido esto desde los años cincuenta, cuando ellos cabildearon o presionaron activamente para lograr unos servicios de asistencia social generosos para todos los ciudadanos (Swenson 2002). Ellos creyeron que tampoco como alternativo, ningún bienestar social beneficia en absoluto, o algunos beneficios de bienestar asignados en base a la comprobación de los medios, dificultaría el suministro del trabajo. Sus visiones son de relevancia para países más grandes como la India y Brasil, aunque los patrones allí casi nunca expresan visiones similares.

La experiencia escandinava muestra cómo los intereses colectivos y las necesidades de los patrones son a menudo más manifiestas en las economías pequeñas y abiertas, que en las grandes y más cerradas. Eso no significa que esos intereses no son los mismos para todos los patrones en cualquier país, solo que ellos fallan en llevarlos a las políticas activas debido a una falta de coordinación en los países más grandes. La presión competitiva desde los mercados en el extranjero hace los costos y beneficios de alternativas diferentes más diferentes. Por ejemplo, las soluciones privadas al seguro de desempleo tendrían que ser sobre la base de alguna clase de experiencia clasificada en su financiación, implicando que esos empleadores más expuestos a las fluctuaciones en el mercado mundial tendrían que pagar más. Alternativamente, los patrones tendrían que aumentar los sueldos en los trabajos más expuestos a la competencia internacional y a las fluctuaciones internacionales, si los obreros fueran a querer su propio seguro. Como las economías abiertas pequeñas deben tener un sector de exportación grande, los patrones escandinavos sugirieron que todos los sectores de la economía debían contribuir financiando el seguro necesario. Además, el seguro social generalmente tiene un importante efecto de excedente a la estabilidad financiera. Cuando los clientes de los bancos son asegurados, los bancos en parte son asegurados ellos mismos. Cuando los obreros consiguen una salud más alta, la educación y así la productividad, los patrones también ganan.

Así, el efecto del gasto de la asistencia social en el proceso de desarrollo económico puede ser similar, pero menos directo, en comparación con eso de la compresión del salario. Mientras que el gasto del bienestar aumente las capacidades de la producción de los obreros, también estimula la modernización adicional y la creación de trabajos modernos. ¿Pero la igualdad social es políticamente factible?

### **La viabilidad política de la igualdad social**

Los procesos de trabajos políticos como un filtro que selecciona entre los caminos factibles. Cuando tiene lugar la producción, los intereses económicos y políticos específicos se manifiestan ellos mismos. Es importante entender cómo el filtro puede cambiar con el crecimiento del ingreso en la sociedad y su distribución sobre la población. ¿El filtro contrarrestará o reforzará los cambios distributivos en la economía que el crecimiento y la modernización crean? ¿Más igualdad en la economía induce políticas que minan o fortalecen esas tendencias? Claramente, las respuestas deben depender de la gobernación y el grado de inclusión de las instituciones políticas. La democracia apoyada por los movimientos sociales puede ser una importante institución inclusiva. Los movimientos sociales coordinan algunos de los intereses colectivos en la población. ¿Cómo la distribución del ingreso pre-impuestos afecta las políticas redistributivas?

## El apoyo político al gasto de asistencia social

El estado de bienestar integral “de la cuna a la sepultura” en Escandinavia está basado más en el gasto universal, con beneficios hacia todos los ciudadanos, en vez de en la comprobación de los medios. Políticamente el estado de bienestar se ha beneficiado de este rasgo como el que recogió el apoyo más amplio en la población, incluso aunque el gasto universal es bastante caro. Un programa de selección de los necesitados recogería solamente un apoyo similar si uno pudiera confiar en el estable y fuerte altruismo o en la solidaridad de la población.

El aspecto del seguro del gasto de bienestar extendió también el apoyo a los miembros de la clase media, que podrían pagar más en el sistema de bienestar en la forma de impuestos, que lo que ellos esperan conseguir afuera en la forma de beneficios. Todos estos aspectos también son importantes para llevar a cabo las políticas sociales en los países en vías de desarrollo. Todavía, la pregunta más urgente para la aplicación de la igualdad social como una estrategia de desarrollo, es cómo el apoyo global para él es afectado por los cambios en la distribución del ingreso y en la confianza que las personas tienen en el proveedor público.

Para aclarar esta declaración, primero debemos librarnos de un énfasis común aún perdido: el estado de bienestar no es un puro mecanismo de redistribución del rico hacia el pobre. Si lo fuera, una enorme desigualdad debería generar un alto apoyo por más gastos en la asistencia social. El estado de bienestar nunca ha trabajado tan simplemente como eso que, es evidente de la observación que, incluso en el mundo desarrollado, esos países con una desigualdad más pequeña de los ingresos brutos, tienen el más grande y más generoso estado de bienestar (Barth y Moene 2015). Extendiendo el cuadro para incluir los países en vías de desarrollo, es aún más claro que los países con la desigualdad más profunda antes de aplicar los impuestos y las transferencias no tienen en lo absoluto casi ningún arreglo de asistencia social (Lindert 2004).

Para entender estas regularidades, tenemos que notar que el estado de bienestar es un proveedor potencial de bienes y servicios que el sector privado a menudo no puede proporcionar igual y eficientemente, incluyendo el seguro social, el cuidado de salud y la educación. Esta provisión de bienestar son bienes normales en el sentido de que la demanda política para las provisiones sube con el ingreso más alto. La clasificación de las provisiones de bienestar como bienes normales puede ser polémica por razones que no son tan fáciles entender; un bien normal es simplemente uno del cual más es mucho mejor: las personas preferirían tener más de tal tipo de bien, si ellos tuvieran más recursos para adquirirlos.

Las provisiones de bienestar público se pagan por los impuestos. La demanda para tales provisiones para un individuo específico depende de cuánto esa persona gana, además de cómo de alto son los ingresos por los impuestos totales en el país. Encima vienen obviamente sus necesidades personales y miedos, qué vulnerable se siente ella a los sustos, pero la lista también incluye su simpatía por otros que quizás estén peor afuera. Finalmente, su demanda por la provisión de bienestar público también depende de su confianza en el aparato estatal y en su proveedor de servicio público local.

Guardando todas las otras cosas constantes y simplemente subiendo su ingreso habría, yo exijo, que levantar su demanda por la provisión de bienestar. ¿Por qué? Simplemente porque teniendo un ingreso más alto le permite el lujo de muchas cosas que le gusten, incluyendo aquellas que el estado de bienestar proporciona, los servicios de salud, la educación, las pensiones y el seguro social para sí mismo y para otros. Con un ingreso más bajo, sus necesidades inmediatas serían probablemente tan apremiantes que la persona sería incapaz de pagar muchos impuestos más altos para tener más provisiones de bienestar.

Nosotros ya hemos visto que esa compresión del sueldo en el mercado laboral implica que la mayoría de obreros obtienen una paga superior incluso cuando el promedio del ingreso medio sube. Ahora viene el beneficio político de la compresión del salario: cuando la mayoría de la población consigue los ingresos superiores por la vía de la compresión del sueldo y los ajustes estructurales, una mayoría de los votantes demandan más altas provisiones por el estado de bienestar, con tal de que esas provisiones sean bienes normales.

La demanda política por los gastos de la asistencia social sube a ambos porque la base del impuesto (el sueldo promedio) se incrementa porque el sueldo individual para cada obrero dentro de la mayoría también sube, sin necesariamente alterar las necesidades y se arriesga a que cada persona se exponga. Entonces, los gastos en la asistencia social se vuelven más altos cuando la desigualdad (antes de los impuestos y las transferencias) es baja, reforzando la compresión inicial del sueldo por la vía de los ajustes políticos.

El gasto en la asistencia social es por consiguiente uno de los ejemplos más claros de cómo la igualdad crea el apoyo por más igualdad, lo cual yo llamo el refuerzo político. En varias conexiones y con los coautores, yo he intentado probar esta propuesta. Nuestros ejercicios confirman la propuesta de que la compresión del sueldo aumenta el gasto en el bienestar (vea Moene y Wallerstein 2001, 2003; Barth y Moene 2015; Barth et al. 2015).

De hecho, este mecanismo en Escandinavia parece ser tan fuerte que un estado de bienestar generoso no es dependiente del partido social democrático que está en el poder. Es por bastante lo contrario: para ganar las elecciones, los partidos políticos del otro lado del espectro tienen que cambiar sus políticas en una dirección social democrática como la compresión del sueldo cambia el centro de gravedad político. Y, cuando los salarios son más comprimidos, tanto los partidos de derecha y como los de izquierda, cambian sus políticas hacia los niveles más altos de generosidad (Barth et al. 2015).

No hay duda, esta es una historia del sol brillante sobre los gastos de asistencia social. ¿Puede esto contenerse por un país inestable y en vías de desarrollo, donde las personas no confían en el aparato estatal, donde quizás los proveedores locales deshonestos e incompetentes nunca se olvidan de ellos mismos asignando los beneficios significativos para otros? Cada uno de estos rasgos representa problemas. Todavía, ellos son problemas comunes a todas las políticas a ser implementadas en un estado caracterizado por el fraude, el favoritismo y la corrupción, no solo aquellos de provisión social. Cuando las instituciones son extractivas en esta manera, las instituciones necesitan ser cambiadas sin tener en cuenta cuál política uno busca implementar. Esto es porque las políticas anti-corrupción siempre deben ser parte de cualquier estrategia de desarrollo, incluyendo de la estrategia de igualdad social. Permítame ahora el retorno a asuntos minuciosos que son distintivos en una igualdad social como una estrategia de desarrollo.

### **¿Redistribuir después - no ahora?**

Algunos observadores insisten en que el desarrollo debe venir primero, seguido por la redistribución y la reunión. Ellos podrían pensar que el gasto del bienestar es bonito, pero solamente después de que uno puede permitírselo. Podría ser tentador razonar así. Todavía, tal lógica puede desafiarse en por lo menos dos maneras.

En primer lugar, basada en una idea de que nosotros podemos posponer políticas necesarias de provisión de salud, educación y seguro social hasta que nosotros seamos prósperos. Semejante perspectiva privilegia el consumo privado a una magnitud que es claramente absurda y también podría minar la habilidad de ganar altos ingresos privados.

La segunda, es basada en la falsa aserción de que haciéndose rico con una cierta distribución del ingreso no afecta la habilidad de redistribuir en el futuro. Pero el desarrollo económico crea intereses económicos y políticos que tienden a sostener los modelos emergentes de distribución por la vía de los procesos políticos democráticos. Este es otro aspecto del refuerzo político donde la alta desigualdad genera un apoyo bajo para la redistribución del gasto de la asistencia social (Barth et al. 2014). Por eso, posponiendo la política pueden eliminarlo eficaz y totalmente.

Nosotros tenemos que incorporar el hecho que el gasto del bienestar es tan cargado de combustible y los combustibles hacen la igualdad de sueldo por la vía de empoderar a grupos débiles en los mercados laborales y por la vía del cambio estructural en la economía. La generosidad de las políticas sociales estrecha los diferenciales del sueldo, alterando el poder entre los grupos en el mercado laboral y la dispersión de la productividad en la economía. Ambas reacciones llevan a más igualdad del salario. En la próxima ronda, la más alta igualdad del sueldo aumenta el apoyo político para una política social más generosa, elevando el ingreso de la mayoría del electorado.

Esta complementariedad entre el gasto social y las ganancias es un ejemplo importante de la dependencia mutua entre la política y los mercados. Demuestra cómo la igualdad económica y social multiplica la deuda a la complementariedad entre la determinación del sueldo y el gasto de asistencia social. Basado en un modelo detallado de estos procesos, Barth y Moene (2015) estimaron un multiplicador de igualdad de más de 50 por ciento, usando los datos de 18 países durante 35 años. Cualquier cambio exógeno en el gasto de asistencia social o configuración del salario es de este modo magnificado a la larga en un 50 por ciento por fuerzas endógenas causadas por la complementariedad social. Las comparaciones rurales muestran que el multiplicador es más alto en países que empiezan con un nivel bajo de gasto de asistencia social, como la mayoría de los países en vías de desarrollo de hoy.

El multiplicador de igualdad nos auxilia a explicar por qué los países casi igualmente ricos difieren tanto en la igualdad económica y social que ellos ofrecen a sus ciudadanos y por qué la división en el estándar de vida entre los países ricos y pobres puede estar aumentada. El multiplicador de igualdad puede generar persistencia de las políticas sociales. Este puede ser una buena noticia en el contexto de desarrollo, como países que se embarcan sobre la igualdad social como una estrategia de desarrollo pueden poder continuar con la política. El multiplicador de igualdad crea las condiciones para adicionales mejoras sociales, incluso con cambios de gobiernos.

### **El apoyo político de instituciones para la compresión del salario**

¿Qué hay sobre el apoyo político para la limitación del sueldo y la configuración coordinada del salario? Como yo he enfatizado, puede haber más de una serie de instituciones que apoyan la compresión del sueldo. Permítanos no obstante considerar la variante que más ha prevalecido en Escandinavia.

¿Quién fue el empresario igualitario en Escandinavia? Generalmente los beneficiarios más claros de la limitación del sueldo y de la igualdad social, son por supuesto los obreros mal pagados que ganan por el aumento en la demanda de su poder laboral cuando las inversiones se elevan. Todavía, los salarios más bajos suben solamente mientras se incrementan las inversiones en las tecnologías más productivas. Por eso las condiciones que llevan al aumento más alto de los sueldos más bajos, también deben aumentar la rentabilidad de las nuevas inversiones. Así fue posible movilizar el apoyo del empleado por este aspecto de la igualdad social. El conflicto distribucional resultante tenía un elemento de “el final contra el medio”.



Llegando al poder en Suecia y Noruega, la innovación ha sido la clave de los partidos socialdemócratas; la clave no fueron las políticas de crisis Keynesianas que fueron adoptadas en los años treinta, sino la respuesta institucional al problema que amenazaba al programa de recuperación social (Moene y Wallerstein 2006). ¿Qué mantendría el incremento del gasto gubernamental a partir del levantamiento de los salarios de los miembros del mercado laboral, por supuesto incrementando el empleo?

Donde los sindicatos eran militantes y protegidos de la competencia extranjera en mercados de producción, el gasto social más alto fue probablemente aumentar los sueldos antes que el empleo. Obreros en sectores de la exportación tenían que aceptar reducciones grandes para contener el declive del empleo, cuando la demanda extranjera colapsó en los años treinta. En la industria de la construcción, en contraste, los obreros eran muy bien pagados, militantes y protegidos de la competencia extranjera. Ellos no tenían que aceptar los grandes recortes de los salarios para mantener sus puestos de trabajo. Ellos también se beneficiaron del incremento del gasto gubernamental en el alojamiento. Todavía, los altos sueldos de la construcción también aumentaron los costos en el sector de la exportación, que amenazó tanto a los puestos de trabajo como a los costos de la vida, por ejemplo, la de los obreros metalúrgicos.

Sintiendo la presión de la competencia global y el conflicto social amenazante dentro del movimiento laboral, la confederación nacional de sindicatos intervino para forzar los acuerdos de salarios para trabajadores de la construcción, en línea con lo que obreros en otros sectores podrían obtener. La intervención era el paso inicial en un proceso de centralización de autoridad dentro del movimiento sindical tanto en Noruega como en Suecia. Fue animada y apoyada por los patrones, por supuesto, quienes estarían más que dispuestos a reprimir los salarios en cualquier sector. Y el movimiento sindical necesitó el músculo de la confederación de empleadores, la cual podía amenazar con un cierre patronal contra los obreros que quisieron evadir la coordinación del salario.

Una lección importante es esto: Para implementar una cierta política, uno no debe buscar solamente el apoyo del grupo más obvio de beneficiarios. Los observadores a menudo demandan que la igualdad social es imposible de llevar a cabo en países como la India y África Sur, debido a un sector informal grande y a un enorme superávit laboral. Todavía, ni el sector informal grande del superávit laboral, ni la falta de una organización de colectividad fuerte y unificada de trabajadores de baja calificación podría en principio hacer impracticable el desarrollo de la igualdad social.

Incluso aunque el pago más bajo fue aumentado por la negociación de colectividad en Escandinavia, los sueldos bajos fueron fijados en un nivel que dio el pleno empleo. Mientras hay restricciones en la negociación local para mejores pagos para los obreros, el mismo resultado podría obtenerse por las fuerzas del mercado competitivas en el extremo bajo de la distribución del sueldo.

Al extremo más bajo de la distribución del sueldo, una demanda superior por el trabajo es el mejor amigo de los trabajadores. La igualdad social como una estrategia de desarrollo puede asegurar la demanda superior para los obreros mal pagados, restringiendo los salarios de los obreros mejor pagados y así estimular el proceso de modernización a través de inversiones más altas en las modernas tecnologías. Tan pronto como la escasez de estos obreros es sentida, las presiones normales del mercado empujarán su paga en aumento. Claramente esto puede tomar un tiempo y los retrasos causados por el excedente inicial del trabajo pueden fácilmente minar la estrategia. El proceso puede ser ayudado por cualquier programa público que aumente la demanda por el trabajo menos especializado y menos pagado, como el programa de garantía del trabajo más grande del mundo, el Esquema de Garantía del Empleo Rural Nacional (NREGA) en la India.

El punto principal, sin embargo, es que el mecanismo de compresión del salario también puede trabajar en el caso donde los obreros mal pagados no son representados por ninguna organización complaciente que tenga el poder para negociar los sueldos más altos. Puede llevarse a cabo por la restricción del sueldo en los obreros mejor pagados, incrementando las ganancias de la creación de trabajos modernos y por lo

tanto liderando la creación de trabajos más modernos. A su vez, esta creación del trabajo también conduce a la demanda superior por la baja especialización y entonces a elevar los sueldos más bajos. Por lo tanto, deteniendo los sueldos de la clase media, pueden elevarse los sueldos de los pobres, incluso cuando los pobres no tienen una organización de intereses comunes que directamente influye en sus sueldos. Todavía, la fuerza de este mecanismo puede depender de los contextos locales y de la necesidad de ser estudiado más sistemáticamente alrededor del mundo.

Incluso aunque sería más fácil para los pobres si ellos estuvieran organizados y actuaran colectivamente, no es decisivo para el mecanismo de igualdad social trabajar. Tampoco es lógicamente decisivo si los obreros de baja especialización son empleados en empresas informales o no. Lo que realmente importa es cómo de rápido el excedente laboral puede ser absorbido por las nuevas inversiones que han sido estimuladas por la limitación del salario. El problema real aquí es por consiguiente más político que de viabilidad económica. Si toma mucho tiempo antes de que el excedente laboral sea absorbido, la búsqueda por la moderación del salario en el nombre de la solidaridad con los obreros (sector informal) más bajos o menos pagados puede darse como pérdida.

### **Comentarios finales sobre una igualdad viable**

Para apreciar los logros escandinavos, tenemos que recordar que las economías que los social demócratas escandinavos heredaron en los años treinta estaban lejos de ser prósperas. Había un desempleo abierto en las ciudades y un enmascarado desempleo en el campo. Alrededor de la mitad de la población vivía en áreas escasamente pobladas donde la mayoría vivía de cultivar y pescar. El per cápita real del PIB de Suecia y Noruega estaba por debajo del PIB per cápita actual real de los países con el ingreso medio más bajo per cápita de hoy; una mayoría de los ciudadanos en Escandinavia se hizo rica bajo el modelo escandinavo de gobernación, no antes.

Los socialdemócratas escandinavos dieron a conocer un impresionante y desarrollado camino de modernización y cambio estructural. Durante un periodo de más de 80 años, el crecimiento económico ha estado por lo menos a la par con el de los Estados Unidos, pero con mucha más participación social y distribución igualitaria de los beneficios. Cuando el sistema evolucionó, la distribución de las ganancias se comprimió cada vez más. La baja desigualdad del salario y el creciente nivel medio también han inducido más políticas igualitarias de salud, educación y seguro social, contra la pérdida del ingreso y la vejez.

Desde siempre, la igualdad social ha sido sostenida por la presión externa en el comportamiento interno. La competencia económica global ha llevado por fuera a la cooperación local en el interior, donde la línea de división es la frontera del estado de la nación. En los países más grandes una similar distinción entre lo externo y lo interno podría ubicarse al más bajo nivel de toda la nación. Las prácticas igualitarias resultantes y las políticas, han tenido claros efectos también en el sector privado. Políticas que hacen a los obreros más saludables y capaces, también incrementan las ganancias de la tecnología moderna y los capitalistas naturalmente responden invirtiendo más en ella. Cuando este es el caso, la tecnología se vuelve menos dispersa, reforzando el impacto inicial de la política igualitaria. Un poco de igualdad crea mayor cantidad.

Como resultado, los países escandinavos ahora tienen las economías más modernas con los más pequeños diferenciales de salarios, el más generoso estado de bienestar y la tasa de empleo más alta del mundo. Como la mayoría de los países, los países escandinavos han experimentado recientemente un crecimiento en la desigualdad de sueldo, pero las magnitudes son más pequeñas y el nivel de desigualdad del salario en Escandinavia es todavía comparativamente bajo.

En este ensayo, yo he preguntado si las lecciones de las pequeñas economías abiertas en Escandinavia tienen alguna relevancia para las economías en vías de desarrollo más grandes que no están tan abiertas a la competencia extranjera. Como mínimo, la experiencia escandinava podría merecer la pena de considerarse simplemente porque demuestra cómo la estrategia de igualdad social es usada para reforzar la competitividad económica global. Contrariamente a las expectativas de muchos escépticos, la igualdad social no ha sido un arrastre en el desarrollo y la eficiencia. Cuando la competencia global puede dirigir las instituciones principales y las políticas en una más colaboradora e igualitaria dirección en economías que están directamente expuestas a la competencia en el mercado mundial, debe ser económicamente factible usar una estrategia similar en economías más grandes donde mayor cantidad de actividades se exponen principalmente a la competencia doméstica.

¿Puede un similar e igualitario camino a la abundancia repetirse políticamente en los países en vías de desarrollo hoy? Como la social democracia, la igualdad social como una estrategia de desarrollo está basada en la evolución, no en el diseño inteligente. No es un juego de fórmulas políticas y económicas preparadas. Es la democracia participativa enriquecida por organizaciones sociales, basada en una búsqueda de caminos de desarrollo político y económico que pueden llevarse a cabo democráticamente, beneficiando a la gran mayoría de la sociedad. La viabilidad política tiene que ver con si es o no es posible implementar la política igualitaria por medio de alguna clase de apoyo de la mayoría.

La viabilidad es de hecho el primer primo de eso que Daron Acemoglu y James Robinson, en “Por qué las Naciones Fallan” (2012), describe como instituciones inclusivas:

mientras las instituciones económicas son críticas determinando si un país es o no es pobre o próspero, es la política y las instituciones políticas quienes determinan qué instituciones económicas tiene un país ... Las instituciones económicas inclusivas...son aquellas que permiten y animan la participación de grandes masas de personas en actividades económicas que hacen un mejor uso de su talento y habilidad, y que les permite a los individuos elegir las opciones que ellos desean.

En su positiva revisión de su libro “Diamante de Jared” (2012) enfatiza en que esto es exactamente lo que Escandinavia ha hecho: “el último desarrollo de instituciones políticas inclusivas hasta la fecha está en las democracias escandinavas modernas con el sufragio universal y las sociedades relativamente igualitarias.

Claramente, nadie puede seguir exactamente el mismo camino. Cada país debe encontrar su propia manera de combinar la eficacia del mercado y la igualdad social. Es tranquilizador, sin embargo, que los muchos escépticos que desde el comienzo han dudado de la viabilidad económica y política de largo alcance de la igualdad social, por ahora han sido evidenciados como equivocados. Algunos críticos exigieron que esas victorias sociales se corroyeran continuamente por las fuerzas del mercado, otros que esas fuerzas del mercado serían regularmente corroídas por la reforma social. Ninguno estaba en lo correcto.

La experiencia escandinava demuestra que esa igualdad social no es una alternativa para la orientación del mercado. Al contrario, los mercados y las reformas sociales son complementos en el sentido de que todos los intereses importantes pueden beneficiarse de las reformas implementadas en las economías de mercado. Los mercados funcionan bien cuando los resultados son justamente compartidos y las reformas trabajan bien cuando ellas están obligadas por la competencia del mercado.

Así, la igualdad social como una estrategia de desarrollo combina las aspiraciones de la mayoría de la población activa laboralmente y los intereses privados de los capitalistas. Crea los incentivos socialmente beneficiosos para la asignación de capital sin desafiar la propiedad capitalista en sí “per se” y crea los incentivos socialmente beneficiosos para el trabajo y la orientación de la exportación sin desafiar el control del sindicato. En este sentido, la democracia social combina la seguridad del obrero funcional, la orientación del mercado funcional y el desarrollo funcional.

## **Nota de autor**

Este capítulo está basado en una investigación en curso del Centro de Igualdad, Organización Social y Actuación (ESOP) de la Universidad de Oslo. Estoy agradecido de los comentarios de Ene Terje Faarlund y por los comentarios, sugerencias y corrección sumamente cuidadosas de John Harriss y Olle Törnquist.

**\*Capítulo Diez del Libro: Reinventando El Desarrollo Social Democrático**

En este capítulo regresamos de la India y el Sur Mundial a Escandinavia, y examinamos el pensamiento actual sobre cómo la social democracia escandinava en sí misma es afectada por el desarrollo desigual en el contexto de la globalización. Tales preguntas son por supuesto de gran importancia para los escandinavos, pero los indios y otros estudiosos y activistas que son parte de la misma arena global, puede gustarles también considerar la dinámica nortea donde la democracia social retiene un poco de fuerza, y sobre todo sus implicaciones para la cooperación internacional entre compañeros de ideas afines. Así que, ¿los beneficios escandinavos de la globalización le han permitido que evite los problemas de países como la India y desarrolle la “social democracia en un país”? O, ¿el rápido y desigual desarrollo en el Sur presenta desafíos severos para el desarrollo social democrático en Escandinavia también, por lo tanto, quizás requiriendo de la cooperación Norte-Sur más allá de la solidaridad altruista y enfocada más bien en el desarrollo genuino en ambas arenas? Dirigiéndose a estos asuntos, hemos enfocamos la atención en las cuatro dimensiones de tal desarrollo identificadas en el Capítulo Uno. Aparece que la estrategia principal ha sido manejar los desafíos globales intentando retener al modelo escandinavo, y para contribuir al apoyo para el necesitado mientras se va beneficiando de la expansión del mercado en el contexto de desarrollo desigual en el Sur. Sin embargo, mientras este mapa de carreteras ha tenido bastante éxito en Noruega, también hay problemas, sobre todo en Suecia, estos han dado lugar a su vez a las ideas de cooperación mutuamente beneficiosa entre los social demócratas en el Norte y en el Sur.

### Los tiempos están cambiando

El modelo<sup>1</sup> escandinavo original tenía dos pilares internacionales. Uno era la capacidad de implementar nacionalmente las políticas independientes hacia el desarrollo democrático e inclusivo, el cual requirió el más amplio y posible apoyo internacional. Más célebremente, durante la Guerra Fría, esto incluyó el compromiso en favor de todos los países (incluso las colonias) de los derechos a la independencia nacional y para desarrollar reformas radicales. No siendo parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Suecia estaba en la vanguardia, gobernada por Social Demócratas como Olof Palme, pero similares posiciones también estaban extendidas en Noruega. El segundo pilar fue el éxito de las industrias de exportación. Teóricamente, la promoción de la exportación no minó el primer principio de independencia nacional genuina, dado a que los países independientes pudieron desarrollar sus propias políticas sociales y económicas y así soportar los intereses de negocio negativos. Además, las industrias de exportación escandinavas estaban raramente envueltas en los países en vías de desarrollo donde el desarrollo progresivo estaba en riesgo. Y donde ellos estaban, como en África del Sur, los Social Demócratas escandinavos estaban entre aquéllos que tomaron una posición clara en el apoyo del primer pilar, incluyendo la vía de los boicots y el apoyo concertado de compañeros y líderes como Nelson Mandela.

---

1 La noción frecuente de un “Modelo nórdico”, tanto como un “Noruego” y “Modelo sueco”, en la discusión analizada en este capítulo ha sido ajustada a la formulación estándar en este libro: el modelo escandinavo.

Pero los tiempos están cambiando. Muchos de los líderes de países en el Sur quienes apoyaron los derechos en Escandinavia no se la arreglaron para combinar la democratización y el desarrollo inclusivo. Por implicación, los social demócratas de alrededor se pusieron a la defensiva y dos contra argumentos ganaron terreno. Uno era esa primacía que tiene que ser dada al establecimiento de la democracia liberal delante de las condiciones estructurales mejoradas, en lugar de como la parte que los acoge; el segundo es que necesario aceptar el mercado, manejado por la globalización de la producción y las finanzas.

Desde el final de los años setenta, Escandinavia también tenía que considerar la globalización. El comercio internacional libre de productos preparados no era nada nuevo y problemático. Sin embargo, la movilidad del capital era desregulada, lo que causó una serie de crisis.

Ya, los acuerdos internacionales tratan no solo del comercio sino también de la inversión y otras libertades para las empresas, que reduce seriamente el alcance de la política democrática significativa sobre, por ejemplo, las condiciones de empleo, las políticas de asistencia social, y las prioridades de desarrollo (cf. Gustavsson y Lindberg2015). Semejantemente, la reagrupación de la producción en sectores de bajos sueldos, como textiles, prendas de vestir y “la vieja” industria mecánica como la construcción naval a otros países podía a menudo ser compensada antes de las reformas estructurales que instan la economía de un país hacia empleos mejores pagados en industrias más avanzadas y por las redes de protección sociales que protegen a los ciudadanos desplazados mientras tanto, por lo menos hasta tanto haya suficiente demanda para máquinas y soluciones técnicas de las fábricas y los astilleros que fueron trasladados a países de bajos sueldos. Pero esta demanda ha fallado por ahora, y se ha vuelto más difícil compensar los efectos de las cadenas de productos primarios globales. Estos efectos vienen con la revolución tecnológica de la comunicación electrónica y el transporte, que permitieron subcontratar partes de la producción y los servicios en fábricas previamente unificadas y otras empresas, a sitios donde el poder de negociación del trabajo es débil, la marketización de la destrucción medioambiental es baja y los gobiernos y los ciudadanos igual tienen bajas expectativas respecto a la responsabilidad del gobierno, para no mencionar la capacidad, de proveer beneficios sociales. Es ciertamente verdadero que nuevos trabajos son creados en países como la India, pero, como a lo largo de este libro se ha debatido, el desarrollo es disparaje. Además, es difícil de arreglarse con la movilidad de trabajadores que son bien pagados debajo de los contratos colectivos en países escandinavos anfitriones.

### **Los Social Demócratas montando el toro**

¿Entonces cuál ha sido la reacción de los social demócratas escandinavos a estos desafíos? Generalmente, la globalización en lo que se refiere a las libertades ha sido bienvenida incluso cuando ha generado preocupación respecto a la posibilidad reducida de maniobra para la política nacional democrática, el poder de negociación debilitado del trabajo, la pérdida de trabajos en los sectores industriales, y las altas ganancias de la especulación financiera. La razón para el apoyo a pesar de todos los problemas es que ese rechazo de la globalización de la producción y las finanzas no ha sido una opción, dado por la dependencia fundamental de Escandinavia en exportar. Más bien, el argumento ha sido que si el ajuste estructural es manejado por la gobernación social democrática eficaz, la globalización puede hacerse favorable a todos. ¿Pero hasta qué punto esto ha sido posible?

## Noruega en la montura

Noruega ha hecho bien. El crecimiento ha sido sustancial, los sueldos han aumentado, y el desempleo es bajo (NOU 2015: 56; St.meld. no. 12 2012-2013:7). ¿Cómo esto ha sido posible? El país ha importado prendas de vestir cada vez más baratas e igual, ha protegido su sector agrario y las aguas de pesca privilegiadas, y exitosamente exportó petróleo y otros productos. Por ejemplo, solo en 2005, como promedio, cada noruego ganó 2,826 kroner de los términos favorables de comercio<sup>2</sup>. Esto ha facilitado la reestructuración de la economía y elevado el “valor agregado en escalera”. Muchos de los ingresos provenientes del petróleo han sido puestos a un lado en un fondo separado para inversiones fuera de Noruega, para evitar la “enfermedad del holandés”<sup>3</sup>. Todavía, ha habido también recursos suficientes para proporcionar trabajos adicionales, gracias a las inversiones públicas, incluyendo en el propio sector público. Los últimos repartos de bienestar y servicios sociales han sido en amplio aumento, los que son suficientemente bien dirigidos para resistir los llamados para la privatización extensiva. Además, la regulación pública comparativamente eficaz ha hecho la especulación financiera menos problemática que en otras partes. Sin embargo, más pretenciosamente, aunque de manera previsible se pasa por alto en la publicación *El festejo de los Economistas Nórdicos* (El economista 2013), estos éxitos son principalmente atribuibles al legado del gobierno social demócrata (el Mehlum et al. 2012; El Dølvik et al. 2014; Baldersheim 2015) que, comparado con Suecia, ha permanecido intacto<sup>3</sup>. Noruega firmó al Acuerdo Económico Europeo (EEA) en la libertad de comercio, capital, y el trabajo, pero ha retenido más de su espacio de maniobra política permaneciendo fuera de la Unión Europea (EU). El capital privado permanece más débil que en Suecia. El estado está en el control del manejo de los recursos naturales, aun cuando las consideraciones de negocios normales aplican y han retenido alguna habilidad de regular el sector financiero. Las prioridades han cambiado entre los gobiernos burgués y Social Demócratas, pero incluso el nacionalista neoliberal y el partido de derecha defiende a menudo los buenos servicios públicos, por lo menos para los “ciudadanos nacionales apropiados”, no obstate definido. Los más importantes y cruciales intereses permanecen representados en la gobernación y pueden ser negociados a través del sistema de corporatismo social. Así, la habilidad de negociar los sueldos en el contexto de actuación económica nacional y los intereses también permanece intacta (el cf. Brandal y Bratberg 2015).

Sin embargo, una implicación de este éxito es la presunción nacional y cómo los Social Demócratas reconocen, los intereses limitados reformando el desarrollo desigual en el Sur Global<sup>4</sup>. Incluso el proyecto comisionado por los Social Demócratas en el futuro del modelo escandinavo (NorMod) prestó atención notablemente a las pequeñas implicaciones del desarrollo desigual en los países como la India (el Dølvik et al. 2014). Los recientes gobiernos Social Demócratas estaban ciertamente contentos de comunicar ideas deducidas de su modelo a los progresivos gobiernos como en Brasil en ese momento; y apoyo para los derechos humanos, así como el fortaleciendo de organizaciones populares, continúa siendo financiado públicamente a través de los sindicatos de comercio noruegos y organizaciones de la sociedad civiles. Pero el enfoque principal de los gobiernos noruegos, independiente del partido gobernante, ha sido subordinar las prioridades de la cooperación para el desarrollo al liderazgo del Ministerio de Asuntos Extranjeros y promover las buenas relaciones internacionales, como a través de las negociaciones de paz de alto perfil, para promover el comercio favorable y las inversiones, incluyendo aquellas hechas por el enorme fondo de petróleo de Noruega (el cf. Stokke 2012). Estas políticas están considerando principalmente y

---

2 La distribución de estas ganancias es por supuesto otra cuestión. Los cálculos basados en los términos del comercio en 1980 (Steindal 2006).

3 Stein Reegård, economista principal de la Confederación noruega de sindicatos, comunicación personal (Oslo, 27 el 2015 de octubre).

4 Stein Reegård, economista principal de la Confederación noruega de sindicatos, y Ene-Erik Støstad, secretaria estatal anterior al Ministro noruego del trabajo y la Inclusión Social; Secretaria General SAMAK, del Comité conjunto del Movimiento del trabajo Social Democrático Nórdico; comunicación personal (Oslo, 29 el 2015 de octubre).

están ajustando el desarrollo desigual en las partes más dinámicas del Sur Global, como China, la India, Indonesia, y países que se abren a los “buenos negocios” como Birmania. Es más, la primera atención se presta a (supuestamente) los estados estables a través de la cooperación con “ilustres” gobernantes, no a los esfuerzos de apoyo a las reformas social democráticas, como incluso el de voz suave a quien Aung San Suu Kyi ha señalado (Comité de Birmania Noruega 2015). Se han limitado las demandas para el cambio, para mejorar las reglas de la ley y los derechos humanos relacionados, y las medidas anti-corrupción para promover la estabilidad, los negocios, y las relaciones industriales pacíficas. Además, los esfuerzos fueron hechos por los recientes gobiernos rojo-verdes para mejorar los códigos de conducta para las compañías noruegas y sus socios locales, así como para fomentar condiciones decentes de trabajo en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (ILO) (el Gobierno de Noruega 2009). Esto también ha sido en el interés de las compañías que proveen de comida al mercado noruego, cuando los clientes se incrementan en favor del “comercio justo” y las condiciones razonables para los obreros involucrados. Principios similares aplican al ambiente y al clima. La esencia es reducir las huellas noruegas estipulando códigos de conducta para las compañías noruegas y sus socios, pagando a los gobiernos locales por abstenerse de actividades medioambientalmente destructivas. Sin embargo, esto sucede mientras la propia Noruega se hace rica de proporcionar el combustible fósil. Y, a pesar de su interés proclamado en por ejemplo, proteger la lluvia de las selvas tropicales, el gobierno noruego ha prestado una pequeña atención a las medidas estructurales que reforzarían las perspectivas de llevar más allá estos intereses. Así, quizás no está sorprendiendo la idea de usar partes del enorme fondo<sup>5</sup> del petróleo noruego para promover el desarrollo inclusivo en el resto del Sur mundial. Según Kalle Moene: “Noruega no pasó la prueba cuando yo hice esta propuesta hace varios años, y yo no pienso que las prioridades han cambiado”<sup>6</sup>. Los principales problemas relacionados a la globalización, para Noruega, parecen ser más bien la volatilidad financiera, encogiéndose los mercados en Europa del sur y la entrada libre en Noruega de jornaleros de bajos sueldos en el contexto del tratado de EEA que mina la madera de los acuerdos colectivos y las relaciones de empleo (Hombre libre 2013; El Dølvik et al. 2014; LO NORGE 2015<sup>7</sup>). Un intento para contestar la reducción del poder de negociación de los obreros es el compromiso de apoyo de los gobiernos y de los sindicatos para fomentar la cooperación tripartita hacia las mejores condiciones de trabajo y la sindicalización entre los obreros del Este Europeo (Noruega Grants 2015). Como lo indicado por el Jonas Gahr Støre (2012), quién ha servido tanto como ministro de Noruega de asuntos extranjeros y como el líder del Partido Social Democrático, tales elementos en el modelo escandinavo ciertamente podrían promoverse en otros contextos también. Pero notablemente, casi nada de este contexto más amplio fue considerado en la declaración del Congreso de Los Obreros Nórdicos en el 2014 sobre “los desafíos políticos y posibilidades en los países Nórdicos hacia el 2030” (SAMAK 2014). El interés vital en la social democracia más allá de la propia Noruega parece requerir que, por ejemplo, la producción de tecnologías medioambientalmente amistosas para las personas ordinarias en el Sur Mundial, se hace más aprovechable que las inversiones extranjeras en el contexto de desarrollo desigual y exploración petrolera en casa. Esto queda para ver si la rentabilidad reducida del último puede alterar las prioridades.

---

5 Esta reserva es valorada en más de \$850 mil millones de USD actualmente. Vea <https://www.Nbim.Ninguno/>.

6 Kalle Moene, Profesor de economía; director, Centro para el estudio de la igualdad, la organización sociable y el rendimiento; de la universidad de Oslo; comunicación personal (Oslo, 4 noviembre 2015).

7 Stein Reegård, economista principal de la confederación noruega de sindicatos, comunicación personal (Oslo, 27 octubre 2015).



## Suecia tirada desde la montura

Habiendo explicado en qué condiciones extraordinarias la “social democracia” en un país pueden ser factible, como en Noruega, nos volvemos a Suecia, lo que es más típico de países en el Norte mundial. Suecia esta falta de los ingresos del petróleo, ha estado orientada y confiada principalmente en la exportación de la industria manufacturada, es un miembro de la conservadora y neoliberal Unión Europea, y su capital privado es más fuerte no solo económicamente, sino también política e ideológicamente. Es más, el reciente resumen de las tendencias mundiales y las emisiones en peligro en Suecia hasta 2025, junto a Tanques Pensantes internos con el Ministerio para Asuntos Extranjeros, defiende que la reagrupación de la industria al Sur mundial, tanto como el rápido desarrollo tecnológico allí, quede probablemente para exacerbar los desafíos suecos existentes: el desempleo creciente, los problemas de ajuste estructural, las crecientes diferencias de clase y la presión en el sistema de bienestar público. Esto puede promover la xenofobia y el extremismo, los cuales a su vez reinventan la demanda del contrato social entre el estado y los ciudadanos (el Kansliet för strategisk analys 2014: 51). Para complicar el problema aún más allá, los desafíos del cambio climático se entienden que estarán cada vez más arraigados al desarrollo desigual en el Sur Mundial y lo mismo aplica al número masivo de refugiados que viajan a Suecia debido a los conflictos sin resolver en sus países de origen.

Irónicamente, sin embargo, ha habido una tendencia entre los Social Demócratas convencionales de jugar a los efectos problemáticos para estar de pie contra los empleadores, los partidos burgueses y los Sociales Demócratas derechistas que defienden que aún hay una necesidad adicional de reducir los impuestos y los sueldos para los trabajos menos calificados, para degradar el gasto público y los servicios (abriéndose en cambio a las iniciativas privadas), y a los desregulados negocios y condiciones de empleo. Contra esto, los convencionales y Social Demócratas izquierdistas han defendido que la mejor manera de ajustar y reformar la globalización es mejorar en el modelo escandinavo e intentar extender tal pensamiento dentro de la Unión Europea. De ese modo sería posible manejar el ajuste estructural de la globalización en las maneras socialmente más responsables, fomentando la competitividad basada en la producción eficaz e innovadora y en los servicios, así como la educación y la protección decente y la reagrupación del trabajo. Sin embargo, estas ideas han enfrentado muchos desafíos por turno, y es importante entender la naturaleza de estos desafíos, recordando las formas en las que los Social Demócratas suecos han sido lanzados de la montura.

En el comienzo de los años 1970, conmociones relacionadas a la desregulación financiera internacional combinada con los precios crecientes del petróleo y la competencia de los países de bajos sueldos podrían ser reunidas solo temporalmente por las políticas Keynesiana y la devaluación. La estimulación de la demanda a través de trabajos y sueldos decentes y un gasto público tanto por los Social Demócratas como por los gobiernos burgueses generó una alta inflación, pero no el crecimiento. Para promover la inversión privada, los sindicatos radicales sugirieron pensar en los fondos de sueldos de asalariados que sin embargo fracasaron. Dado que el concepto se consideró como una amenaza contra la propiedad privada y el derecho de los dueños a manejar sus compañías, la propuesta profundizó los conflictos entre el trabajo y el capital, y dividió el movimiento social democrático y unificó a los partidos burgueses hasta esos momentos fragmentados. Los Social Demócratas derechistas acrecentaron los problemas desregulando el mercado del crédito con las insuficientes redes de seguridad, mientras así pavimentaba el camino para la expansión del crédito, la especulación, el incremento de la deuda privada y la ruptura de las negociaciones coordinadas del sueldo. Al final de los años 1980, el gobierno Social Democrático no pudo pero intentó detener la inflación de los precios y los sueldos. Pero pronto el sistema financiero colapsó, hubo que hacer flotar la moneda y los gobiernos subsecuentes (sea cual sea el partido gobernante) se ajustaron a las políticas convencionales de la Unión Europea: la desregulación financiera y combatir la inflación sujetando los sueldos y aceptando el desempleo. Igualmente, en los inicios de los años 1990, las organizaciones de los empleadores abandonaron

el sistema del corporativismo social de representación de interés, poniendo a los sindicatos a la defensiva. Por el año 1994, el sistema de negociaciones y compromisos entre el capital y el trabajo se habían minado, la competencia global había empeorado y los cofres estatales estaban vacíos. El inmediato y polémico enfoque del gobierno Social Democrático era reducir el gasto público y las inversiones, incluyendo disminuir el bienestar social, aplicando los principios de la nueva dirección pública y endosando la privatización. Lo siguiente diez años de gobiernos burgueses ideológicamente innovadores reinventaron al modelo escandinavo a su propio gusto (y lo exportó a los conservadores en Noruega y Bretaña e incluso lo lanzó en Davos)<sup>8</sup>. Este modelo burgués retiene las regulaciones del mercado laboral y esos servicios sociales que promueven las libertades individuales, pero añade medidas de austeridad adicional, combinada con la privatización y la reducción del impuesto para los dos tercios de la población activa con trabajos decentes o para los negocios exitosos. También, cuando estos ciudadanos se beneficiaron de préstamos generosos para comprar apartamentos y casas, inicialmente a precios favorables, la especulación financiera se volvió una práctica normal. Mientras tanto, la Unión Europea fue dominada por los intereses conferidos en la movilidad del capital y del trabajo, por una parte, y por aquellos que se adhirieron a las políticas conservadoras nacionales en aumento, por la otra. Así, mientras el equilibrio del comercio sueco era positivo y la mayoría de las compañías y las personas con buenos trabajos hacían el bien, y mientras muchos economistas que habían estado cerca de la social democracia pudieron defender que estos resultados positivos eran debidos a las políticas de ajustes liberales (por ejemplo Eklund 2011), las secciones restantes de la población no fueron bien. Esos eran uno de los sectores de bajos salarios, típicamente expuestos a la competencia de los obreros extranjeros de bajos sueldos, tanto como el número creciente de juventudes e inmigrantes que estaban desempleados o en los trabajos<sup>9</sup> temporales.

Separadamente, el interés izquierdista previo en el Sur Mundial se ha agotado. Desaparecidos están los días en que la solidaridad con progresistas, como en Vietnam, África del Sur o Chile, estaba basada tanto en la crítica del sistema imperialista como en los intereses comunes de construir buenas sociedades. Incluso hoy no están claros qué proyectos de alternativas contundentes podrían ser apoyados. Así, muchos de los propósitos de ayuda oficial al desarrollo se han hecho irrelevantes. La sociedad civil patrocinada por el gobierno son típicamente organizaciones enfocadas en el alivio, el alivio de la pobreza, y las instituciones democráticas liberales abstractas, no las conecta estrechamente a los procesos y actores que podrían reformar el desarrollo desigual. El Socialismo Internacional, es más, se ha deteriorado deshonrosamente y la nueva Alianza Progresista iniciada por Suecia, entre otros, tiene que demostrar aún su capacidad<sup>10</sup>. Entretanto, los gobiernos burgueses han atraído a las compañías suecas, no así a los sindicatos, en la cooperación con el desarrollo internacional. Los sindicatos son considerados como meramente otro tipo de organización de la sociedad civil, aunque la propia historia de Escandinavia sugiere que estos deberían ser compañeros cruciales fomentando el desarrollo<sup>11</sup>. Además, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civiles son cortos de recursos públicos para apoyar a compañeros que luchan contra las crecientes desigualdades, el empobrecimiento, y el desarrollo desigual en los países el en Sur cuya política y desarrollo también son cruciales al desarrollo social democrático en Suecia<sup>12</sup>. Los gobiernos anteriores simplemente habían

---

8 En folletos de color como Wallenberg y Persson 2011.

9 Para una apreciación global, vea por ejemplo Berglund y Esser 2014; y Jonsson y Lindberg 2014; las entradas adicionales por Sandro Scocco, economista Principal en la Arena, un sueco Tanque Pensante de orientación social democrático-orientó piensa el tanque, vía comunicación personal (Stockholm, 11 el 2015 de noviembre) se aprecia particularmente.

10 Lisa Pelling, cabeza de investigación, Arena, Sueca de orientación social demócrata y Tanque Pensante; comunicación personal (Estocolmo, 12 noviembre 2015).

11 Jens Orback, Secretario General, del centro International Olof Palme, comunicación personal (Estocolmo, 11 noviembre 2015); y Magnus Nilsson, cabeza de comunicación, del centro International Olof Palme, comunicación personal (Estocolmo, 11 noviembre 2015).

12 Jens Orback, Secretario General, del centro International Olof Palme, comunicación personal (Estocolmo, 11 noviembre 2015); y Magnus Nilsson, cabeza de comunicación, del centro International Olof Palme, comunicación personal (Estocolmo, 11 noviembre 2015).

reservado, en cambio, mucho de presupuesto de cooperación al desarrollo para los países más pobres dentro de los pobres.

Así, la evaluación jubilosa de los Nórdicos El Economista (2013) no pasó por alto simplemente el legado de la gobernanza Socialdemócrata; también describió una nueva versión social-liberal del modelo original. Etiquetas al lado, cualquier cosa se sale del modelo original, el espacio político de maniobra y las ambiciones para fomentar prioridades progresivas dentro de la Unión Europea son insuficientes para ocuparse de la transformación estructural de la economía elevando la escala del valor agregado de acuerdo con los principios sociales democráticos. Básicamente, las viejas razones para los patrones en los sectores de la exportación y “sus” obreros en apoyar y buscar alianzas con los obreros con bajos salarios en las negociaciones al nivel central no se sostienen. La razón fundamental era que una estructura de sueldo comprimida (conteniendo los sueldos altos en sectores que pueden simplemente aumentar los precios de sus productos para otras compañías y las personas ordinarias) aumenta la competitividad de las ganancias en los sectores modernos, y por lo tanto los incentivos para amplias inversiones. Estos mecanismos se hicieron realistas negociando centralmente mejores sueldos para los obreros mal pagados a cambio de su apoyo político. Por lo tanto, un resultado adicional fue que los sueldos más altos para los obreros mal pagados también estimularon la productividad enfocada en la inversión en estos sectores.

En el presente, sin embargo, los jornaleros mal pagados están en los servicios públicos y en compañías privadas reducidas por los gobiernos nacionales y municipales; en estos sectores, el incremento de la productividad es difícil y los sueldos más altos tienen que ser pagados por la tesorería. Varios sindicatos quieren más inversión pública para más trabajos y mejores sueldos, pero el sindicato industrial y metalúrgico, cuyos sectores están más expuestos internacionalmente y de quien los acuerdos de sueldos con los patrones pusieron la norma para los otros, tienen miedo a que los costos de producción en los sectores de la exportación aumenten y que se pierdan los trabajos. Y la mayoría de los líderes del partido consideran el incremento sustancial del impuesto políticamente imposible. Esto es porque el mejor no quiere pagar, por supuesto, pero también porque aquellos que se esperaba que apoyen la subida de los impuestos, las personas mal pagadas, el desempleo, y otros con necesidad de apoyo, no se unifican políticamente. Por tanto, es más y más difícil para los obreros y empleados coordinar las negociaciones de sueldos que otorgan al modelo clásico de combinar el crecimiento y el incremento de los sueldos en los sectores mal pagados; y en algunas de las secciones mal pagadas del trabajo que se enfocan en las campañas para aumentar la buena voluntad de las personas para pagar los impuestos por buenos servicios. Igualmente importante, los patrones han abandonado el sistema de interés basado la representación y están renuentes a negociar, sobre todo con el gobierno.

Finalmente, es difícil de aumentar las inversiones productivas y crear más trabajos cuando hay insuficientes medios políticos para reducir los grandes márgenes de ganancia en el sector financiero y cuando incluso las personas de la clase media ordinarias y los obreros bien pagados se involucran en el carrusel buscando alquiler, después de haber tomado los préstamos sustanciales (típicamente para alojamiento) y se hacen dependientes en las reducciones actuales del impuesto. Muchos economistas ahora están de acuerdo en que si los sueldos y las inversiones no se incrementan, Suecia tendrá dificultades para pagar el ajuste estructural socialmente aceptable y para proporcionar los nuevos trabajos en lugar de compartir los existentes, como en Alemania, y así abstenerse del incremento de la demanda (por ejemplo Zettergren 2015). Actualmente, el número creciente de inmigrantes y refugiados proporciona otra razón para las inversiones públicas económicas y sociales, en este caso para facilitar la integración que podría permitirle a Suecia evitar las crisis sociales y políticas. Pero estos desafíos, tanto como la necesidad de dirigirse a la raíz de las causas del por qué las personas encuentran necesario trasladar sus casas para Europa y Escandinavia, no parecen aún

ser los problemas centrales en las discusiones sobre los desafíos<sup>13</sup> globales todavía.

Para conseguir un mejor entendimiento de cómo de serio estos desafíos estructurales y las tendencias políticas son para los Socialdemócratas escandinavos, y sus aliados verdosos y partidarios izquierdistas, es útil referirse a las cuatro dimensiones del desarrollo social democrático expuestas en Capítulo Uno de este libro. Primero, Suecia enfrenta dificultades crecientes en la organización de las colectividades políticas democráticas en base a la unificación amplia de intereses e ideas populares. Segundo, el número de problemas vitales que pueden ser manejados democráticamente ha estado reducido y se han debilitado los enlaces democráticos entre el estado y la sociedad civil. Tercero, hay problemas serios en el financiamiento y sostenimiento del sistema de bienestar público universal y los derechos basados en el trabajo, como para manejar las dificultades de reestructuración de la economía, incluso el desempleo y soportando las desigualdades. Cuarto, algunas de las condiciones para el pacto social entre el capital y trabajo se minan por tres razones: (I) porque su base dentro de la industria ha estado muy reducida; (II) porque la tarea mayor es ocuparse más de la escasez de trabajo y no de los desempleados; y (III) porque algunos de los componentes de la estrategia<sup>14</sup> de crecimiento Rehn-Meidner ya no puede controlarse debido a la movilidad internacional del capital y el trabajo<sup>15</sup>. Por consiguiente, predeciblemente la Social Democracia sueca estaba y quizás todavía está en crisis, reflejada en parte en el desarrollo de una política ineficaz, conflictos internos y el reducido número de miembros. Más seriamente, el apoyo disminuye entre aquellos afectados por el ajuste estructural (quién a menudo se unen con el ala derecha del partido nacionalista) y entre los intelectuales y la juventud<sup>16</sup>. Incluso las juventudes sin un fondo afortunado tienden a perder el interés y la confianza en la política (el cf. Bergström 2015).

### Globalizando el modelo

Intentando recobrar dirección y fuerza, los Social Demócratas optaron en 2012 por su primer líder laboral, Stefan Löfven, un soldador y sindicalista del comercio. El hizo un llamado a la reinvencción de los pilares básicos en el viejo modelo, en particular la representación de interés democráticos y la cooperación tripartita.

---

13 Entradas de Sandro Scocco, economista principal en la Arena; Håkan Bengtsson, Director Gerente, Grupo de la Arena, un Tanque Pensante sueco de orientación socialdemócrata, comunicación personal (Stockholm, 11 el 2015 de noviembre); Katinka Hort, secretaria del Ministro sueco de desarrollo estratégico, está trabajando el grupo del futuro laboral, comunicación personal (Stockholm, 13 el 2015 de noviembre); Daniel Mathisen, periodista independiente, anterior presidente de la liga juventud social democrática en Stockholm, comunicación personal (Stockholm, 10 noviembre, 2015); Kristina Persson, Ministro sueco para el desarrollo estratégico y la cooperación Nórdica, comunicación personal vía telefónica (4 el 2015 de noviembre) y correo (5 el 2015 de noviembre); e Irene Wennemo, secretaria estatal del Ministro sueco de empleo, cabeza anterior de la unidad LO de investigaciones, comunicación personal (Stockholm, 13 el 2015 de noviembre) se aprecia particularmente. Las conclusiones siguen siendo aquellas del autor.

14 Cita del Capítulo diez por Kalle Moene (página255), el argumento principal de Gösta Rehn y Rudolf Meidner era "Que los sueldos igualados al otro lado de firmas suecas e industrias promoverían el desarrollo económico forzando a los sueldos en firmas o industrias de baja productividad y guardar los sueldos bajos en firmas o industrias de alta productividad. Reduciendo ganancias en firmas de bajo productividad y aumentar las ganancias en las de alta productividad, el trabajo y el capital serían inducidos (o coaccionados) a moverse desde el nivel más bajo de productividad a actividades productivas altas, incrementando la eficiencia total además de mejorar la igualdad."

15 Lo cual apuntó él mismo en la comunicación con Håkan Bengtsson Meidner, quién me transmitió la información sobre 11 noviembre2015.

16 Entradas de Bengtsson, Director Gerente, Grupo de la Arena; Mårten Löfberg, diputado la secretaria internacional, Partido Social Democrático Social sueco, comunicación personal (Stockholm, 13 el 2015 de noviembre); Daniel Mathisen, anterior presidente de la liga de la juventud social democrática en Stockholm; y Lisa Pelling, cabeza de investigación en la Arena, se aprecia particularmente. Las conclusiones siguen siendo aquellas del autor.

Löfven no era solo cualquier líder sindical. Él presidía la federación nacional de la industria y obreros metalúrgicos, IF-Metall, del núcleo duro del modelo escandinavo original que había sufrido la mayoría de la desindustrialización. También, él había sido el Secretario Internacional de los obreros metalúrgicos. Por lo tanto, las prioridades de Löfven no vienen como sorpresa: la reinención del modelo escandinavo requirió una perspectiva global, con las relaciones de trabajo y las convenciones de la OIT al centro. Löfven no estaba solo. El partido apoyaba<sup>17</sup> mucho y otros Social Demócratas con larga experiencia de las Naciones Unidas (ONU), de la UE y del trabajo en los derechos humanos, así como en la sociedad civil y la cooperación para el desarrollo, podrían ahora ganar el nuevo terreno para sus ideas en asociación con la propia visión laboral manejada de Löfven, de un llamado Acuerdo Global. Esto fue ideado, en el contexto del modelo escandinavo y de los principios de la OIT, como un “apretón de manos” internacional entre el trabajo, los empleadores y los gobiernos “para que los beneficios del mercado global puedan ser compartidos por todos” (Anna Lindh Seminar 2012 y 2014). El mismo “apretón de manos” ha sido subsecuentemente proyectado como consecuencia de los medios muy importantes para la satisfacción de la agenda 2030 de la ONU y particularmente su octava meta: “Promoción sostenida, del crecimiento económico inclusivo y sustentable, empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos” (Naciones Unidas 2015, Grupo de Análisis mundial 2016). Ciertamente, la visión de un Acuerdo Mundial resta ser especificado, y uno ni siquiera no sabe por cuánto tiempo Löfven permanecerá en el poder y podrá insistir en la idea. Pero como en el caso del progreso incierto del nuevo Partido Popular Gente Común (AAP) en Delhi y las perspectivas para una Alianza social democrática en la India, analizada en el Capítulo Cinco, las nuevas ideas y políticas escandinavas reflejan un potencial digno del análisis crítico.

En un nivel general, empezando en 2014, la Ministra Sueca de Asuntos Extranjeros, Margot Wallström, ha intentado promover audazmente una amplia y feminista definición orientada a la democracia y los derechos humanos, así como plantea la Agenda 2030, bilateralmente y dentro de organizaciones internacionales y en el sistema de la ONU. Esta es parte de la plataforma para la candidatura de Suecia para el Consejo de Seguridad. Algunas de estas políticas se han encontrado con una inmediata resistencia, en particular de Israel y de varios regentes en el mundo árabe, pero Wallström ha estado de pie en alto. Sin embargo, empresas suecas y sindicatos con intereses en los brazos que comercian con los regímenes como Arabia Saudita, son también escépticas. Mientras aprecian la democracia y los derechos humanos, ellos solo prefieren códigos de conductas para las compañías interesadas, a cambio de la libertad de comerciar e invertir en todos los países que no son afectados por los boicots internacionales. En esta vena, el actual Ministerio Social Demócrata para la Empresa y la Innovación ha (como el gobierno noruego rojo-verde anterior) coincidido con las empresas y los sindicatos para combinar, por una parte, una campaña muy importante para promover las exportaciones rápidas pero irregularmente en países en vías de desarrollo en el Sur Mundial<sup>18</sup> (Kärman 2015) con, por la otra parte, regulaciones que exigen a las empresas respetar los derechos humanos ampliamente definidos (Departamento Närings 2015; Damberg y Thorwaldsson 2015). Es ciertamente una mejora que las responsabilidades sociales corporativas son también para ser observadas por los sindicatos y no solo por las compañías por sí mismas<sup>19</sup>. Pero en el caso de la industria de los brazos, ellos acuerdan dar prioridad a los “intereses suecos” (Industria Dagens 2015). También, incluso cuando los códigos están bien implementados, ellos solamente aplican a las compañías suecas

---

17 Andrine Winther, Secretario Internacional del Partido Social Demócrata sueco, comunicación personal vía el correo (30 noviembre 2015).

18 Entre los países están Argelia, Angola, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, Kasajistán, Malasia, Nigeria, las Filipinas, Arabia Saudita, Sudáfrica, y Tailandia. Después de la reorganización del Gabinete sueco en mayo de 2016, la implementación de la estrategia de exportación sería encomendarle a un Ministro especial para los temas de la UE y el comercio internacional.

19 En estos contextos, Suecia ha producido hasta ahora: (I) las máquinas y los servicios para trabajar en la minería y las compañías perforadoras, y para fábricas trasladadas desde sur que, gracias al trabajo empobrecido y a la destrucción de la naturaleza, enviaban productos baratos a Suecia; y (II) automóviles Volvo de lujo y otros “Requisitos indispensables” para los ricos y la clase media superior solamente.

individuales y no consideran la necesidad de una acción colectiva en favor de derechos en una región o un país. Separadamente, sin embargo, la ministro especial, Kristina Persson, fue nombrada para llevar el desarrollo estratégico y los desafíos globales en una perspectiva más exhaustiva, con el principal énfasis en la idea de un Acuerdo Global y la contribución sueca a la implementación de la Agenda 2030 de la ONU. Ella nombró a los expertos de los sindicatos, las empresas, los tanques pensantes y algo semejante a tres grupos de asesores que les fue dada la tarea de sugerir las ideas, respectivamente, sobre la vida laboral activa, el medio ambiente y la cooperación mundial<sup>20</sup>. El último grupo sugirió principalmente que el compromiso en los derechos humanos por la vía de las convenciones internacionales se debían enfocar más que hasta la fecha en los derechos sociales y económicos; y que la visión de un Acuerdo Global debía estar basado en la cooperación entre los actores de alto nivel como la OIT, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) y comprometer a los gobiernos (Ljung 2015; El grupo de estudio... 2015 a y b). Sin embargo, los grupos consistieron en voluntarios en la red del Ministro especial y no siguieron la práctica de las comisiones públicas que son equivalentes dentro de la gobernanza pública de las célebres negociaciones a tres partes en la vida activa laboral<sup>21</sup>. Esto ahorró tiempo y dinero, pero los grupos no estaban considerados dentro de todos los partidos relevantes y de pericia<sup>22</sup>, no había ninguna revisión del estado de conocimiento, y el informe conjunto concluyendo (Analysgruppen el samverkan 2016 Global) no contenía un análisis exhaustivo y propuestas. Por tanto, el resultado fue solo una lista de ideas a darles seguimiento en lugar de una plataforma bien anclada basada en el conocimiento para la coordinación y aplicación de las visiones del primer ministro. Así cuando el ministro especial fue liberado en mayo del 2016, y como las propuestas de los grupos de estudio se enviaron a varios ministerios y grupos para una detenida lectura, es difícil obtener una respuesta a la pregunta de cómo serán manejados los estudios necesarios en profundidad, coordinación política e implementación. Para abreviar, los ministros y sus analistas no fueron capaces de considerar las debilidades del modelo escandinavo manejando los desafíos globales, cómo un Acuerdo Global puede ser parte de su reinención, y cómo el acuerdo puede ser aplicado en el Sur Mundial, más allá de los acuerdos internacionales. Estos problemas continúan siendo dirigidos. Separadamente, sin embargo, Persson también atrajo la atención a la necesidad para Suecia de beneficiarse de la expansión del mercado<sup>23</sup> mundial. Esta también es la lengua materna del Primer Ministro y el punto poderoso de salida en el informe pionero de Claes-Michael Jonsson y Ingemar Lindberg para la confederación del sindicato del comercio sobre cómo generar el pleno empleo (Jonsson y Lindberg 2014). Con este fin ellos sugieren incrementar los sueldos y las inversiones, en contraste con las medidas de austeridad actualmente dominantes y los esfuerzos por competir en los mercados de la exportación descuidando las condiciones de trabajo. Su análisis se enfoca en Suecia y cómo es dependiente en las políticas europeas, pero los autores están de acuerdo en que el argumento pudo y debe extenderse también al Sur Mundial<sup>24</sup>. Es verdad que los líderes de la confederación

---

20 El autor ha beneficiado en particular de las conversaciones con Kristina Persson, Ministra sueca para el desarrollo estratégico y la cooperación Nórdica; Katinka Hort, Secretaria del grupo de trabajo en el futuro laboral; y Sofia Östmark, secretaria del ministra sueca de desarrollo estratégico que está trabajando el grupo de cooperación mundial, comunicación personal vía el correo (10 de octubre de 2015) y vía telefónica (20 de noviembre de 2015), pero las conclusiones siguen siendo las suyas. También vea el informe final recientemente publicado con el nombre *Analysgruppen Global samverkan* (2016)

21 Como es indicado en el Capítulo Dos, tales comisiones típicamente sugieren qué asuntos e intenciones especificadas deben ser políticamente manejados e implementados. Con este fin, ellos trazan previas visiones y experiencias dentro de un área de problema designada e intentan considerar todos los problemas relevantes y los intereses involucrados antes de poner delante las recomendaciones.

22 Y los tan llamados "Concejos sobre el futuro" incluyendo Löfven, Persson, y varios otros Ministros hablan de las propuestas (SVT2015), no incluir, por ejemplo, a los Ministros de Empleo, Relaciones Exteriores y Cooperación al desarrollo Internacional.

23 Kristina Persson, Ministro sueco para el desarrollo estratégico y la cooperación nórdica, comunicación personal (4 noviembre2015).

24 Claes - Mikael Jonsson, abogado sueco e investigador, comunicación personal (Estocolmo, 10 noviembre2015); Ingemar Lindberg, investigador independiente, LO - investigador sueco jubilado, comunicación personal vía el correo electrónico (3 y 5 de noviembre2015).

del sindicato, quienes después de esto negociaron un informe general para empujar al gobierno a adoptar políticas más progresivas para promover más Trabajos e igualdad (el Bergström et al. 2015), se sentía que su enfoque tenía que estar en Suecia y que los contextos internacionales estaban “demasiado lejos”<sup>25</sup>. Pero más allá demostrando un provincialismo penoso, el hecho es que la industria sueca es internacional y que la demanda de sus productos de exportación también debe ser considerada más allá de Europa y América del Norte. En estos contextos, Suecia ha producido hasta ahora: (I) las máquinas y servicios para la minería y compañías perforadoras, y para fábricas relocalizadas al Sur que, gracias al trabajo empobrecido y la destrucción de la naturaleza, envían los productos baratos a Suecia; y (II) los automóviles de lujo Volvo y otro “requisitos indispensables” de la clase rica y media alta exclusivamente.

Aun cuando muchos de estos productos se proporcionan ahora localmente en el contexto del desarrollo desigual, puede haber todavía demanda para las contribuciones de Suecia, que es de lo que Noruega y Suecia se continúan beneficiando. Pero como nosotros sabemos, de este libro entre otros, el desarrollo desigual implica efectos negativos no solo para las personas en el suelo sino también para países como Suecia. Uno de estos efectos es más destrucción medioambiental, inestabilidad, y crisis, que rinden efectos globales tanto en lo que se refiere al clima como a la migración forzada; otro efecto es las desigualdades crecientes que reducen el potencial a largo plazo de la demanda creciente. Así que si Suecia se beneficia de la internacionalización, el mercado debe extenderse no solo en el “viejo mundo” sino también a países como la India. Es más, para los mercados a extenderse en el Sur Global hay una necesidad de empujar la demanda más allá de las industrias extractivas y las clases ricas y media alta (que Suecia ha satisfecho hasta ahora). En otros términos, la expansión del mercado requiere el desarrollo inclusivo con las ambiciones también de reducir las desigualdades e involucrando a más las personas, de este modo estimulando la demanda para los productos adicionales e incrementando la influencia democrática que puede contener a los modelos medioambientalmente destructivos. De ahí, la mejor alternativa para los países como Suecia (que es especialmente dependiente de un amplio mercado mundial) es tomar los pasos para aumentar la demanda para los productos en el Sur Mundial que se relacionan al desarrollo social democrático, como medios de transporte medioambientalmente más amistosos que los lujosos automóviles Volvo.

Un desafío es que esto requiere la expansión de la demanda sueca y también las importaciones. Suecia no puede simplemente esperar a que otros sean las locomotoras. Hasta ahora esto no se ha apreciado, incluso aunque Jonsson y Lindberg (2014) argumentan convincentemente que los países como Suecia tienen condiciones suficientemente positivas de comercio para pavimentar el camino y también podrían hacer el uso favorable de los fondos de pensión pública. Similarmente, hay una necesidad de luchar contra esas partes del comercio internacional y los acuerdos de inversión como el Comercio Transatlántico y la Sociedad de Inversión (TTIP) que fomenta el desarrollo desigual en el Sur y reduce el espacio de maniobra para la política democrática de promover alternativas (Gustavsson y Lindberg 2015). Si no, parejas del mismo parecer en el sur mundial tendrían aún menos oportunidad de promover el desarrollo social democrático en sus países, y tener una buena razón para sostener la sospecha que sus evidentes buenas aspiraciones o deseos en el Norte Mundial están principalmente protegiendo sus propios intereses de corto plazo. Actualmente, puede haber algo para el argumento anterior, dado el titubeo sueco, pero el grupo del estudio Persson de la cooperación mundial defiende al menos las cláusulas sobre los derechos decentes para los obreros afectados ellos mismos (Brynjulfsdottir et al. 2015).

Incluso más importante, la expansión de mercados por medio del desarrollo más inclusivo en el Sur requiere también que las relaciones de poder cambien y la representación efectiva de los grupos e intereses que pueden estar en favor de esos cambios también. Desde este punto de vista, uno puede preguntar cómo la visión positiva de un mayor énfasis en los derechos sociales y económicos, más apoyo para la OIT, y la iniciación de un Acuerdo Mundial a través de la OCDE, la ONU, otras organizaciones internacionales, y países de

---

25 Jonsson, *Ibid.*

ideas afines (Ljung 2015; El grupo del estudio... 2015a y b) será implementado en el terreno. Después de todo, la OCDE es solo parcialmente relevante en los países Sur Mundial, varios países desatienden las convenciones de OIT, y en contraste con los acuerdos internacionales en el comercio y la inversión, la OIT no puede dar fuerza a sus códigos o llevar a los violadores a la corte. Es verdad que, incluso cuando las convenciones no son implementadas por los países miembros, los acuerdos aún pueden facilitar el apoyo a los sindicatos y a los CSO que intentan dar fuerza a la aplicación de los tratados<sup>26</sup>. Pero la fuerza de los conductores del cambio permanece crucial.

Por consiguiente, una estrategia es reforzar la capacidad de los sindicatos y las organizaciones populares de ideas afines, como ya se da prioridad por el centro internacional social democrático (nombrado después Olof Palme). Todavía estas organizaciones están faltas de fondos públicos que pueden usarse para apoyar a los actores progresivos en países que están más profundamente envueltos en la globalización de la producción y las finanzas, y aún hay que ponerlas disponibles. Los mismos sindicatos también están intentando fortalecer el poder de negociación de los obreros en el Sur Mundial, por la vía de los acuerdos de marco internacionales. Un reciente ejemplo que afecta a unos 1.6 millones de obreros es entre IF-Metall, la IndustriALL del Sindicato Industrial Mundial, y la compañía H&M de venta de ropa minorista. Los obreros en las unidades subcontratadas de H&M les ha sido conferida la libertad de organizar los sindicatos independientes y de negociar acuerdos laborales colectivos. Ellos también tienen el derecho al salario mínimo y a un máximo de 48 horas de trabajo por semana con por lo menos un día libre; más allá, ninguna clase de trabajo infantil se permite (IF Metall 2015). Sin embargo, queda por ver hasta qué punto este acuerdo afectará a los jornaleros informales que no son contratados por los socios principales de H&M.

Una iniciativa paralela podría aumentar los incentivos para otros de organizar y permitirles a las personas ordinarias mejorar sus vidas por la vía de las nuevas instituciones democráticas. El Ministerio Sueco de Empleo y la Agencia para la Cooperación al Desarrollo ahora apoyan a la OIT probando las medidas hacia las negociaciones tripartitas entre los sindicatos, los patrones y el gobierno en el caso de Bangladesh<sup>27</sup>. Mientras la iniciativa vuelva a llamar al proyecto noruego en Europa Oriental referido anteriormente (vea página 288), este caso de modelo no se relaciona a los problemas de migración laboral a Escandinavia; más bien, intenta fomentar menos desarrollo desigual en el Sur. El objetivo es reducir el conflicto en el mercado laboral e incrementar la productividad mejorando también los derechos de los obreros por medio de diálogos entre los partidos de la industria textil y de las prendas a nivel nacional y local, de acuerdo a los principios puestos por la OIT. Esto es para ilustrar lo que el Acuerdo Mundial puede significar en el terreno. (Acuerdo de cooperación... 2015)<sup>28</sup>. Todavía, los impedimentos merecen una cercana atención. Uno es el carácter de los sindicatos y el régimen, posiblemente más importante aún en otros países como China. Otro es la extensión hasta la cual será posible fortalecer los sindicatos notoriamente débiles, promocionar los principios democráticos e inscribir a trabajadores de los sectores informales.

Finalmente, estos y otros esfuerzos por fomentar un Acuerdo Mundial son ahora incorporados en las nuevas prioridades suecas por la corporación<sup>29</sup> de desarrollo internacional. De hecho, la propuesta de política (Negligente... 2016) que se desató cuando este libro iba a presionar, incluye una lista extensa de temas, incluso la preocupación especial del ministro para los asuntos medioambientales del partido verde, el ministro de exteriores feminista, y el enfoque social democrático en el empleo decente, las condiciones de

---

26 Lennart Båge, ex embajador; presidente del Desafío Mundial de Tanques Pensantes suecos; miembro del grupo de trabajo Ministerial sobre la cooperación mundial al desarrollo estratégico, comunicación personal 13 noviembre de 2015, Estocolmo.

27 Suecia aporta aproximadamente 45 millón SEK o el 70 por ciento del presupuesto del proyecto 2015-2020.

28 Olof Sandkull, primer secretario de la embajada sueca para Bangladesh, comunicación personal vía correo 28 - 29.10.15, 01.11.15, 23.11.15.

29 Entrada de Ulrika Modéer, Secretario de estado para el Ministro sueco de cooperación al desarrollo internacional, comunicación personal vía telefónica del 20 noviembre 2015, es particularmente apreciado; las conclusiones quedan a esas del escritor.



trabajo e incluso los sindicatos. Sin embargo, estos factores y actores no son considerados partes cruciales de otros temas centrales, ni incluso los derechos humanos y la democratización. Más bien, el documento de la política es una agenda extendida de problemas a ser considerados. Pero está falto de un análisis exhaustivo de la dinámica de desarrollo desigual y la democratización elitista. No hay ningún entendido de que la dinámica y los actores podrían promover el cambio. Y no hay ninguna conclusión de cómo las personas pobres y los actores del cambio pueden apoyarse mejor, independiente de si ellos están en el más pobre de los países o en países de ingreso medio como la India. Por lo tanto, no hay tampoco ninguna discusión de si es y de cómo la cooperación al desarrollo internacional podría ser una parte importante y atractiva de la prioridad del gobierno para fortalecer al modelo escandinavo. Para abreviar, la política es más sobre seleccionar la ayuda bilateral y multilateral a los pobres en los países más pobres, que la cooperación internacional hacia el desarrollo social democrático y sostenible.

### **Importante, pero necesidades a ser facilitadas**

A pesar de la comunicación “mumbly”, hay por tanto iniciativas importantes así hacia un Acuerdo Global<sup>30</sup>. Las dos barreras más importantes, sin embargo, son la pobre coordinación de estas iniciativas dentro del concepto principal de la coalición de gobierno rojo-verde para actualizar al modelo escandinavo, y, más seriamente, la aún no aprendida lección del Sur Mundial: que el carácter de desarrollo desigual mina las oportunidades de negociar algo similar a los pactos sociales escandinavos. Como lo mostrado en este libro, los pilares cruciales simplemente no están aún en el lugar en estos contextos. La ciudadanía activa, el interés democrático basado en la representación, y la capacidad estatal están pobremente desarrollados. Y el resultado de la informalización de las condiciones de empleo (incluso en los sectores modernos) es la falta de organización entre la mayoría de los jornaleros que viven en la inseguridad perpetua del empleo temporal, aquellos que están en los sectores informales, y las clases medias. Estos obstáculos son más implacables en países como la India, pero también es un desafío mayor en otros como China y África del Sur. Actualmente, los empleadores, también, frecuentemente están pobremente organizados y se niegan a negociar. Más bien ellos tienden a confiar en el poder superior de negociación del mercado o a apoyarse en los gobernantes autoritarios (Anner 2015)<sup>31</sup>. Esto no significa que las ideas de negociaciones tripartitas hacia los pactos sociales no tengan valor, sino que las negociaciones que pensaron llevar a los pactos necesitan ser facilitadas. Justo como las condiciones insuficientes para la democracia en el Sur Mundial no deben hacernos apoyar “regímenes estables”, y así conducirnos a enfocarnos en la democratización gradual que mejora las condiciones (Stokke y Törnquist 2013), la prioridad con respecto a los pactos sociales actualmente poco realistas debe estar en la política transformativa que puede habilitarlos.

Antes de discutir qué podría requerir esto en el Sur Mundial, los escandinavos en particular pueden desear recordar que sus pactos sociales originales también presupusieron el incremento del poder de negociación en parte de las clases bajas y sus organizaciones. Primero, por los años veinte, los sindicatos habían crecido fuertes y de pie contra los patrones. Segundo, a finales del 1920 y principio de los años 1930, los Social Demócratas optaron para amplias alianzas más allá de su propia organización en el orden de extenderles la mano a las personas en las áreas rurales. Entre los asuntos unificándose estaban las demandas para las inversiones públicas, el pago decente en los programas de trabajos públicos, otros esfuerzos para combatir

---

30 Irene Wennemo, Secretaria estatal para el Ministro sueco del empleo, comunicación personal (Estocolmo, 13 noviembre 2015).

31 Knut Kjeldstadli, catedrático de historia, universidad de Oslo; jefe de proyecto “La globalización y la posibilidad de actores de Transnacionales” comunicación personal, 30 octubre 2015.

el desempleo y la protección de la agricultura. Tercero, los Social Demócratas decididos a trabajar más a través del estado y un sistema de representación basado en el interés en la gobernanza pública en lugar de por medio de las medidas de autoayuda. Tales prioridades para mejorar el poder del Acuerdo de eso que Polanyi (1944) más tarde etiquetó contra movimientos que pavimentaron el terreno para los pactos sociales, pero ellos no han sido mencionados como las fuentes de inspiración en el trabajo para promover un Acuerdo Mundial.

Las lecciones para Escandinavia y la cooperación internacional son, entonces, que estas nuevas aperturas pueden apoyarse principalmente de dos maneras. Primero, extendiendo la idea de representación de interés democrática más amplia a áreas de la política de cooperación tripartita en el mercado laboral organizado. Esto permitiría habilitar que extensas secciones de personas empleen medios democráticos para mejorar su propio estándar de vida y tanto como para revigorizar el incremento ineficiente de instituciones democráticas liberales. Además de los derechos humanos, el primer enfoque para la promoción de la democracia extensiva de Suecia debe estar en apoyar los esfuerzos locales a construir democráticamente la representación de interés orientada, no solo en los diálogos tripartitos en la vida activa labora sino también (como por ejemplo en la propia Escandinavia) a través de las negociaciones, comisiones, y concilios en muchas otras áreas<sup>32</sup> de la política. Dondequiera que sea posible, esto sería más importante que la preocupación actual con las instituciones democráticas liberales como tal, que son importantes pero solo pueden mejorarse por actores progresivos más fuertes. Y segundo, combinando esta estrategia para la democratización transformativa con esfuerzos a las alianzas más amplias para el ciudadano y los derechos laborales, las agendas de bienestar y la aplicación imparcial.

Hasta ahora, ha habido pocos, si acaso algún estudio de estas aperturas en la discusión de un Acuerdo Mundial<sup>33</sup>. El próximo paso fundamental es por consiguiente facilitar tales visiones considerando la perspicacia sobre cómo la representación basada en el interés y las alianzas más amplias pueden establecerse. Necesitamos preguntar qué tipo de organización y qué demandas de gobernanza deliberativa, derechos sociales del ciudadano y derechos basados en el trabajo pueden ser factibles. Necesitamos aprender cómo “quizás la tarea más esencial de todas puede manejarse: combinando obreros” y las ambiciones de la clase media para mejorar sus propios estándar de vida con una producción medioambientalmente sustentable y transportación<sup>34</sup>. Y necesitamos estudiar cómo habría de ser posible relacionar estas medidas con los esfuerzos de establecer la aplicación de políticas menos corruptas y servicios de aprovisionamiento. Las respuestas a tales cuestiones requieren del conocimiento mucho más contextual.

Para abreviar, la discusión actual sobre un Acuerdo Mundial, que se enfoque en los tratados internacionales y organizaciones y gobiernos de ideas afines, necesita ser complementada con el amplio involucramiento de estudiosos interesados y activistas con las visiones sobre los requisitos previos del terreno en el Sur. Por eso en la vena de las experiencias históricas que estimularon la idea de un acuerdo global, podría ser útil y apropiado considerar poner una comisión en pie con el propósito de encontrar recursos y representación internacional, oídos, foros, y conferencias.

---

32 Esta posición es apoyada por el hecho de que una recomendación similar ha provenido de tres sesiones de las valoraciones nacionales de los problemas de opciones pero desigualmente desarrollada en Indonesia, la segunda democracia elitista más grande (después de la India) en el sur mundial recientemente. Ver Savirani et al.. (2015).

33 Y los informe de buque insignia suecos patrocinado por UNRISD (2010) sobre cómo es mejor combatir la pobreza considerando los esfuerzos progresivos en el sur mundial y las lecciones históricas en Escandinavia debe haber estado perdido sobre los estantes durante el período de los gobiernos burgueses. Las noticias seguras, sin embargo, son que nada en las discusiones sobre el trato mundial previene las mejoras en estas instrucciones.

34 Staffan Laestadius, profesor emérito de dinámica industrial, miembro del grupo de trabajo de desarrollo estratégico del Ministro sueco sobre la transformación verde, comunicación personal (Estocolmo, 10 noviembre 2015).

## Más allá de la social democracia en un país

En el resumen del informe, los viejos pilares internacionales de la social democracia escandinava han sido debilitados severamente por la globalización de las finanzas y la producción. Noruega a pesar de esto ha ganado de sus nutritivos y provechosos contactos internacionales, las condiciones favorables de comercio, y la buena gobernanza de los ingresos del petróleo. Pero esta política de la social democracia en un país ha sido posible sólo bajo condiciones excepcionales; en vista a la depreciación de los precios del petróleo, que quedan para ver cuánto tiempo Noruega disfrutará de todas estas condiciones favorables. En contraste con Suecia, las posibilidades para el modelo escandinavo de ocuparse del ajuste estructural de su economía se han minado tanto por la reducción del espacio de maniobra política como por la desindustrialización, que hace ajustes y políticas de bienestar más dependiente a los incrementos del impuesto, que la mayoría pudiente de la población es renuente a aceptar. Más allá, en orden de expandir y beneficiarse de los mercados mundiales, hay una necesidad de ir detrás de la promoción de las exportaciones a países con un desarrollo desigual y para el apoyo de los sindicatos y socios que pueden reducir la competencia basada en los bajos sueldos y la destrucción medioambiental. En otros términos, también es necesario apoyar el desarrollo social democrático en el Sur Global.

Esto requiere cuatro prioridades mayores. Primero, para extender el espacio de maniobra para la gobernanación democrática resistiendo la privatización, la judicialización, y los acuerdos internacionales en la producción y las inversiones. Segundo, facilitar los pactos sociales extendiendo la idea de la representación de intereses democráticos más allá de la cooperación tripartita en el mercado laboral organizado. Tercero, en favor de alianzas más amplias que aumentan el poder de negociación de actores progresivos. Abreviando, las nuevas iniciativas en Suecia para combinar el ajuste socialmente responsable en casa con las necesidades de alterar la globalización del capital, la producción y el desarrollo desigual en el Sur, son pasos importantes en la dirección correcta, pero las condiciones previas son críticas no son atendidas. Escandinavia necesita aprender del Sur Global sobre estas condiciones. Como fue defendido por Olof Palme (en una crítica de la tendencia de los grandes poderes a exportar sus soluciones), la cooperación con compañeros de ideas afines en el Sur debe estar basada en una comprensión de las condiciones a su final.

### Nota del autor

Gracias especiales a los estudiosos y los activistas reflexivos mencionados en la lista de referencias, a María Seippel Bineau por la ayuda e investigación eficiente y a Øivind Bratberg y John Harriss por las entradas y comentarios. Los errores restantes son ciertamente mi responsabilidad.

**\*Capítulo Doce del Libro: Reinventando El Desarrollo Social Democrático**

La tarea que nos pusimos, y el objetivo de abordar por medio de un análisis comparativo de las experiencias de las social democracias escandinavas e indias, con alguna referencia a las experiencias en otras partes del mundo, sobre todo aquellas de Brasil, Indonesia y Sudáfrica, era evaluar si hay posibilidades para la reinención del desarrollo social democrático en el presente contexto económico y político, dominado como está por el neoliberalismo. Lo que nosotros queremos decir por social democracia, son políticas basadas en la igualdad política y eso se esfuerza por comprender la justicia social, por los medios democráticos y de una manera en que la realización de justicia social y el crecimiento democrático le sirve a cada uno. Las perspectivas para tales políticas parecen funestas. Hay argumentos convincentes de que las fuerzas sociales y políticas que crearon las condiciones favorables para la combinación del crecimiento y las políticas de bienestar en Europa del norte a finales del siglo XIX y a principios del XX, eran un producto de un modelo de desarrollo industrial y de las reformas de gobernación que son más improbables que sean reproducidas en las circunstancias actuales de desarrollo desigual. Esta es la carga, por ejemplo, de los análisis de Göran Therborn de las relaciones de clases en el siglo XX (Therborn 2012 y 2014).

La social democracia europea, en Escandinavia, sobre todo, pero en otras partes también, se construyó alrededor de un movimiento político poderoso que se desarrolló en el contexto de los gobiernos centrales y locales robustos, y de la transformación estructural de economías y los grandes cambios en la división social del trabajo que fueron provocados con la industrialización. Ahora, incluso en el corazón escandinavo de la social democracia, el movimiento del trabajo que jugó un papel vital en la política social democrática se está debilitando, sobre todo en Suecia, dado a la segmentación de la fuerza laboral que ha tenido lugar bajo el impacto de la globalización económica neoliberal. La India, donde menos del diez por ciento de la fuerza laboral está formalmente empleada, probablemente es uno de los ejemplos más extremos de las circunstancias generales que Fukuyama describe como aquéllos en los que hay un grande y amorfo grupo de pobres urbanizados quienes a duras penas se ganan las vidas en el sector informal, y donde no hay ningún camino claro hacia el verdadero crecimiento, y a los empleos generando la industrialización (2014: 531). ¿En estas circunstancias, cómo un contra movimiento social democrático viable podría ocurrir? Esta fue la pregunta a la que nos dirigimos.

Nosotros aplicamos el método de contrastar esfuerzos similares en el tardío desarrollo social democrático en contextos disímiles de la India y Escandinavia, limitando a Noruega y a Suecia. La política similar de desarrollo social democrático en general se explica en Capítulo Uno de este libro, en términos de lo que se refiere a lo que nosotros consideramos que son las cuatro dimensiones universales. Primero, los amplios intereses populares e ideas que se traducen en la formación y organización de las colectividades políticas democráticas; segundo, los esfuerzos a construir los enlaces democráticos fuertes entre el estado y la sociedad; tercero, la lucha en base a los intereses populares comunes e ideas para los derechos civiles, políticos y sociales universales, y las políticas de bienestar relacionadas, así como los derechos basados en el trabajo; y cuarto, los intentos al desarrollo del crecimiento de coaliciones (pactos sociales) entre secciones del capital y el trabajo en el sentido más amplio de los términos, así como entre el trabajo y los productores agrarios. ¿Cuáles son las perspectivas para la política y las reformas a lo largo de estas dimensiones?

## Los desafíos indios en la vista de las experiencias escandinavas

Es duro no estar impresionado por las fuentes de fortaleza de lo que razonablemente puede ser visto como condiciones favorables en Escandinavia para el establecimiento de la social democracia. Las sociedades escandinavas (como se llama la atención en los Capítulos Dos, Cuatro y Siete) se caracterizaron por la igualdad relativa y las familias pequeñas que necesitaron cooperar; la uniformidad religiosa y la dominación del Protestantismo<sup>1</sup>, con iglesias que tenían una pequeña riqueza independiente y estaban subordinadas al estado; la temprana alfabetización avanzada; y la ciudadanía pre-democrática y autonomía local robusta al nivel de la parroquia (desde mediados del siglo XIX a eso de municipalidades), en combinación con el aumento de la eficiencia de los estados. Antes de los finales del siglo, también había una tradición de representación corporativista de los estratos superiores y medios en el gobierno público. Estas fueron condiciones importantes primero para una liberal, y luego para una política social democrática y para las reformas en el contexto de un rápido, y relativamente intensivo trabajo de industrialización. Pero ellos estaban lejos de las condiciones suficientes. El levantamiento de organizaciones poderosas entre obreros y mujeres, junto con el conflicto sobre asuntos laborales, y civiles, los derechos civiles, políticos y sociales, contra fuertes fuerzas conservadoras (sobre todo en Suecia), caracterizó la región hasta la crisis económica mundial en los finales del año 1920. Ni los patrones, ni los izquierdistas y los partidos convencionales ofrecieron medidas viables o reformas para manejar la pobreza y el desempleo.

El punto crucial decisivo vino con los gobiernos Social Demócratas, que subieron al poder aceptando (para el futuro previsible) la propiedad privada de capital y enfocándose menos en las demandas de la clase obrera que en las amplias agendas, popularmente generadas para luchar contra el desempleo y el bienestar adoptivo para todos, en alianza con los partidos de los agricultores. Es más, como lo analizado en el Capítulo Siete, las reformas de los Social Demócratas fueron implementadas a través de los gobiernos estatales y locales y se aplicaron a todos (en lugar de solo a los miembros del movimiento laboral). Todavía, los Social Demócratas desarrollarían y llevarían a cabo sus políticas en cooperación con organizaciones de interés crítico (sobre todo los sindicatos y las asociaciones de empleadores). El temprano estímulo Keynesiano de consumo a través de los trabajos públicos decentemente pagados era importante, pero el gobierno también buscó promover una nueva inversión privada y más trabajos. Como Kalle Moene explicó en el Capítulo Diez, esto se logró por los acuerdos colectivos de salarios en más igualdad salarial para todos. Estos acuerdos fueron fortalecidos por los patrones y los sindicatos en las industrias de la exportación, en alianza con los sindicatos en los sectores de bajos sueldos y haciendo inversiones en la eficiencia y así la producción competitiva fue más rentable. Una vez que estas políticas fueron aplicadas, las políticas estatales de asistencia social integral se desarrollaron, facilitando la modernización y protegiendo a las personas tanto en los sectores formales como informales, contra el daño que acompaña el ajuste con los sistemas capitalistas (vea Capítulo Nueve).

Había condiciones muy diferentes en la India y a pesar de la considerable variación, en la mayoría del resto de Asia tanto como en América Latina. La India (vea Capítulos Dos, Cinco, Seis y Ocho) tenía, y en una importante magnitud todavía tiene, principalmente una economía agraria; la distribución de tierras es muy desigual a pesar de las reformas agrarias y de la fragmentación de las tenencias que ha tenido lugar desde la Independencia<sup>2</sup>. La tierra de los señores estaba aun profundamente arraigada en el momento de

---

1        Cuál análisis comparativo reciente sugirió ser especialmente propicio.

2        La agricultura, por supuesto, ahora aporta solamente aproximadamente el 15 por ciento del GDP de la India, pero el sector todavía cuenta con el 50 por ciento de la fuerza laboral. Más del 30 por ciento de las familias rurales no poseen tierras en absoluto; otro 30 por ciento posee menos de 0.4 hectáreas. Aproximadamente el 70 por ciento de las tierras son incapaces de “suministrar suficiente trabajo o ganancias para ser un medio de vida principal de las familias” (Hazell et al., Dar en Corbridge et al.. 2013: 83).

la Independencia, y el poder de los hacendados era significativo en la sociedad rural<sup>3</sup>. La desigualdad aún es legitimada por una cultura de jerarquía que se opone específicamente a la idea de igualdad entre las personas; está por lo menos en parte debido a esta cultura de que el alfabetismo limita (incluso ahora, con los altos niveles de matrícula en la educación, dado a la muy pobre calidad de la educación pública). El compromiso de élites de la clase alta a la causa de la “educación para todos” ha sido históricamente muy débil (Weiner 1991).

Durante el último medio siglo la India ha experimentado lo que puede describirse como una transición “tortuosa” o “desproporcionada”. La transformación estructural de la economía y el cambio en la división del trabajo, a pesar de años de altas proporciones de crecimiento económico, no ha procedido muy lejos y la transición de India a una esfera agrandada y dominante de capital en la economía (Bardhan 2009: 31) es correspondientemente problemático. Las relaciones del empleo informales son todas penetrantes, incluso en muchas unidades del “sector formal”. Estas circunstancias son una manera larga de aquellas de Escandinavia donde, en la primera la mitad del siglo 20, la atrasada industrialización y los estados eficaces habían habilitado el desarrollo de grupos relativamente unificados de actores que, gracias a las políticas reformistas social democráticas que se siguieron a principio de 1930, pusieron los cimientos para el modelo escandinavo. Ni el Partido del Congreso de Nehru ni los gobiernos de Izquierda en Kerala y Bengala Occidental eran exitosos con respecto a esto (vea el Capítulo Tres).

En vez de tener una autonomía local robusta y la representación de interés, como la de las parroquias (las municipalidades más tarde) y el sistema social corporativista de Escandinavia en que (vea el Capítulo Cuatro), la India ha sido y ha quedado caracterizada grandemente por la intermediación política. La democracia india es indudablemente vigorosa, sobre todo con respecto a las elecciones, pero profundamente imperfecta. El clientelismo crece en las circunstancias de la tortuosa transición de la India. Los “hombres grandes” movilizan las masas a través de las relaciones clientelistas y/o apelando al populismo. En lugar de esforzándose por los derechos universales, las personas se comprometen en la política por beneficios selectivos.

Muchos funcionarios están profundamente envueltos en estas políticas partidistas. Y cuando Saxena argumentó en el Capítulo Seis, “un modelo en el que los políticos continúan siendo una casta, corruptos y encubridores de criminales, mientras que los funcionarios serían honrados, receptivos y agentes cambio, no son viables”. Como él dio muestras, hay ahora una espiral viciosa: la manera en que las políticas indias trabajan corrompe a la burocracia, pero entonces, cuando él dice, “la administración no provechosa deja una pequeña opción a los políticos excepto acudir a la retórica populista y a las estrategias sectarias”. El mal funcionamiento de la burocracia india, lo que significa que el gobierno no es nada sensible a las necesidades de las personas, sino que “genera y refuerza la pobreza y subvierte los esfuerzos para reducirla”, está íntimamente vinculada con la manera en que trabaja la política (vea la página 149; también vea A. Gupta 2012). La reforma en la gobernación, en estas circunstancias, es agudamente difícil; ciertamente requiere la reforma radical en lugar de jugar al mecánico, pero las reformas radicales son difíciles de prever ahora en la India.

La construcción de las políticas social democráticas, como aparece de nuestros estudios comparativos de Escandinavia y de la India, requiere más o menos lo contrario de lo que el departamento de Reformas Administrativas sostiene que es el estado actual de democracia en la India. Ambos en Escandinavia y Kerala, en lugar de la competencia entre los grupos para beneficios proporcionados por el estado, las uniones basadas en amplias coaliciones de diferentes grupos e intereses vinieron juntas durante décadas en la persecución de los derechos universales. Durante los años de formación de la social democracia en Kerala, los partidos políticos izquierdistas construidos de estas coaliciones y la integración política tuvieron lugar desde abajo. Para los periodos largos, la izquierda pudo proporcionar el liderazgo político y así adelantar los intereses de la coalición existente, en lugar de tener que construir una base de apoyo desde arriba.

Con respecto a esto, la experiencia del estado indio de Bengala Occidental, en comparación con eso de Kerala, es instructiva. Considerando que el partido de izquierda en Kerala se desarrolló en el contexto de una coalición social diversificada, el CPI-M en Bengala Oriental le faltó semejante cimiento y al principio solo construyó el apoyo entre la clase obrera sindicalizada, en gran parte confinada a Calcuta. Fue solamente después de que el partido desarrolló una base rural que ganó la oficina. El partido permanecería entonces en el poder por 34 años, dependiendo en gran medida en la fuerza de apoyo rural que retuvo principalmente a través del patrocinio en lugar de políticas que podrían haber facilitado el desarrollo social democrático. Finalmente, el experimento en Bengala Oriental se derrumbó debido a su dependencia en el patrocinio del partido y la falta de enlaces con organizaciones de la sociedad civil independiente: falló en implementar una transformación duradera de la producción agropecuaria, en los esfuerzos por promover el empleo, se frustró la industrialización intensiva, las necesidades de los jornaleros informales fueron abandonadas, y así el gobierno alienó una parte grande de la base social que, si se unificó, podría haber negociado un pacto social democrático viable con la gran capital internacional.

En Kerala, también, la movilización de apoyo entre grupos de interés particular por los líderes políticos individuales y los partidos, a menudo en competencia entre sí por medio de las relaciones clientelistas, gradualmente debilitó la política de la social democracia. El intento en la renovación a través de la campaña de planificación de Peoples al final del siglo XX, intentó reconstruir la organización popular independiente, las relaciones estado-sociedad, con la asistencia social y el desarrollo económico sustentable manejados al nivel local, era finalmente infructuoso. Falló en no incluir adecuadamente a las clases medias, contó demasiado en las unidades locales para constituir una coalición de crecimiento amplia, y fue minado por “grandes hombres” políticos y sus intereses particulares de grupos. Desde los años noventa, ha sido más bien la dinámica de neoliberalismo global la que ha dominado en Kerala, generando un alto crecimiento pero también desigualdades, la destrucción medioambiental y el minado del estado de bienestar. La izquierda carece de un nuevo mapa de carreteras.

### **¿Los desafíos para la social democracia escandinava se abren para la confrontación mundial?**

Mientras tanto en Escandinavia, la socialdemocracia se las arregló para añadir un tercer pacto incluyendo en los años 1950 y 1960 a la clase media y los asuntos feminista en el bienestar público y los derechos basados en las políticas (vea los Capítulos Dos y Nueve). Pero desde finales de los años 1970 los mayores cambios ocurridos estaban principalmente arraigados en la globalización de las finanzas y la producción. Como fue concluido en Capítulo Doce, los socialdemócratas escandinavos han apreciado a la globalización cuando ha significado libertades más extensas y los mercados más amplios, pero ellos se han comenzado a preocupar crecientemente sobre el espacio reducido de maniobra para la política democrática, sobre el debilitamiento del poder del trato laboral, la pérdida de trabajos en los sectores industriales y las altas ganancias de la especulación financiera. Dado, sin embargo, la necesidad de expandirse a los mercados extranjeros, sobre todo en el contexto del desigual desarrollo asiático, no ha habido ninguna alternativa políticamente viable que no sea intentar manejar el ajuste estructural por medio de la gobernación social democrática, más recientemente incluyendo una expansión del mandato social para incluir el desarrollo sustentable. En Noruega cuanto más esto se ha demostrado posible hasta ahora, es nutriendo los contactos internacionales, las condiciones favorables de comercio y el buen manejo de los grandes ingresos provenientes del petróleo. El resultado está en los buenos trabajos y en la asistencia social en la casa, junto con las ganancias estables de las inversiones en la mayoría de cualquiera de los ingresos provenientes del petróleo, a menudo en el contexto del rápido desarrollo desigual. Para abreviar, “la social democracia en un país” (es decir, mientras no haya que fomentar la social democracia en otra parte) ha sido un Proyecto viable gracias a las

condiciones excepcionales, que a su vez lo han hecho posible sostener y beneficiar desde los principios del modelo escandinavo. Resta ver si los ingresos provenientes del petróleo recientemente reducidos alterarán esto. Suecia, que representa el caso más típico, ha tenido la mayor dificultad usando al mismo modelo social democrático como cimiento para manejar el ajuste estructural. El espacio político de maniobra para las regulaciones y las reformas han estado reducidos y la desindustrialización ha minado la base para los pactos sociales en crecimiento, la asistencia social y la gobernación deliberativa. Además, hay un creciente conocimiento entre los Social Demócratas y sus aliados en que, para beneficiarse de expandir los mercados mundiales (así como reducir la gran afluencia de trabajadores inmigrantes y refugiados de regiones cargadas de crisis), hay una necesidad de ir más allá del corto término de promoción de las exportaciones a países con un desarrollo desigual y apoyo selectivo a los sindicatos y otros socios que pueden tener la capacidad de limitar la competencia basada en las malas condiciones de trabajo y el cambio climático mundial. Para abreviar, los socialdemócratas Nortes también deben apoyar el desarrollo social democrático a largo plazo en el Sur Mundial. Pero la pregunta es cómo.

Significativamente, desde 2012, los Social Demócratas suecos han intentado promover un “Acuerdo mundial” sobre las bases de las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el modelo escandinavo. Aún mientras los restos de esfuerzos para integrar parte en el concepto de los gobiernos de actualizar al modelo sueco, el problema principal es ese visto en los resultados de este libro, como los tratos son potencialmente importantes, pero son ahora poco realistas en el Sur Mundial. Esto es porque el desarrollo social democrático requiere más espacio de maniobra política y tratos entre los obreros actualmente organizados y los patrones; sus organizaciones son demasiado débiles, y estas no representan a la mayoría de los jornaleros y la clases medias que también necesitan ser involucradas en los procesos viables de cambio.

### **¿Contra movimiento?**

Para abreviar, las experiencias apuntan hasta ahora a los severos desafíos para una política de desarrollo social democrática, a lo largo de las cuatro dimensiones de la organización democrática basada en los amplios intereses populares, los enlaces democráticos entre el estado y la sociedad, los derechos ciudadanos universales y las políticas de asistencia social tanto como las coaliciones, combinando la igualdad y el crecimiento. De muchas maneras, sin embargo, las tempranas experiencias de Escandinavia y de Kerala discutidas anteriormente parecen confirmar los argumentos de Karl Polanyi sobre el contra movimiento que él vio como surgió en respuesta a la persecución del liberalismo económico del siglo XIX y el esfuerzo por hacer realidad la idea del mercado autorregulado (Polanyi 1944). Los contra movimientos involucraron la resistencia en las partes de un juego mucho más amplio de grupos sociales e intereses que aquellos de solo los obreros, incluso en circunstancias de industrialización intensiva del trabajo cuando habían, en comparación con el presente, batallones macizos de más o menos una buena organización de los obreros en un proletariado floreciendo. Como lo vio Polanyi, no solo los obreros sino también los campesinos, las élites de hacendados y fragmentos de las clases medias, entraron juntos en defensa de la sociedad y en el favor de políticas públicas contra los efectos destructivos del liberalismo económico. Es verdad la idea de Polanyi de que para diferentes grupos sociales, respondiendo a las implicaciones de la economía de mercado liberal para su propia efectividad, entrar juntos en la defensa de la sociedad es problemático, pero su énfasis en la importancia de construir una coalición diversificada entre importantes actores en apoyo a la justicia social, que significa provocar el crecimiento económico de tal manera que se obtengan resultados socialmente justos, es ciertamente válido. ¿Hay alguna perspectiva para el desarrollo de tales coaliciones diversificadas y de las políticas públicas, con una orientación social democrática en el presente?



## ¿Las aperturas en la India hoy?

La pregunta más importante respecto a la India es esa de si el reciente pasaje, durante la década de gobierno de la Alianza Progresista Unida del Congreso (UPA) entre el 2004-2014, de un montón de comentarios disponibles de la legislación social respecto a la educación, el empleo, la seguridad alimentaria, los esquemas de varios seguros sociales, y los derechos de los moradores del bosque, reflejan el desarrollo de las políticas social democráticas. Ciertamente, bajo la presión de la organización de la sociedad civil llevada por la clase media y de la política, los empresarios individuales (Jenkins 2013), junto con los partidos de izquierda, el gobierno de UPA hizo esfuerzos por combinar las políticas económicas liberales con el aprovisionamiento social más extensivo. Estos importantes movimientos del legislativo no reflejaron la organización popular o un movimiento social de base amplia. Ellos eran más bien el resultado de cabildear, mientras recurrían a las redes informales de empresarios de política particulares, combinado con el activismo judicial. Ninguna “coalición de base amplia o diversificada” estaba envuelta, ni había surgido. Nosotros no estamos sorprendidos; hemos argumentado que las políticas que se han seguido en la India son para proveer el apoyo a la asistencia social para la mayoría excluida de la población, en lugar de respaldar el crecimiento del desarrollo social. Esto se ve bastante claro en el abandono de la educación pública y en la atención a la salud.

Otro reciente desarrollo social democrático que podría celebrarse para representar un impulso social democrático es el surgimiento del Partido Aam Aadmi (AAP), formado a finales del 2012, el que primero tomó la oficina en Delhi en 2013 y entonces ganó una victoria aplastante en 2015. Estos logros estuvieron basados en el éxito del Partido forjando una alianza entre los fragmentos de las clases medias y los pobres activos de la ciudad. El Partido fue formado con la intención de transformar las políticas de la India, reconstruyendo la democracia y animando la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Igual hizo esfuerzos notables para construir las estructuras democráticas y practicar las políticas democráticas en su propio funcionamiento. Desafortunadamente, a semanas de su notable victoria en 2015, la capacidad del Partido de movilizar un movimiento y ganar votos estaba en fuerte contraste con su propia débil organización. El AAP parece haber mostrado las posibilidades, por lo menos en la India urbana, para construir una alianza social democrática, pero no ha demostrado la capacidad de encauzar el poder político basado en esta alianza hacia políticas concretas que fomenten el desarrollo social democrático.

### Los problemas y opciones en la perspectiva más amplia

Nuestro punto de análisis comparativo a los cuatro desafíos más importantes que confronta el desarrollo social democrático en países como la India: (I) débil acción colectiva que podría fomentar los pactos entre el capital y el trabajo en crecimiento y el empleo, generando la compresión de los sueldos y políticas de asistencia social alentadoras; (II) el desafío de combinar las inversiones en la modernización y la generación de más empleos, en el contexto de la extensa exclusión del trabajo en el proceso de desarrollo desigual; (III) el problema de ganar apoyo de las clases medias por el impuesto basado en los sistemas de bienestar públicos; (IV) la débil participación de la ciudadanía basada en la mayoría de la población, la cercana ausencia de representación de interés democrático en la gobernación pública, y la pobre capacidad estatal. ¿Estos desafíos son, así como las dificultades ahora enfrentadas en Escandinavia, poco seguros e inaplicables, o cualquier oportunidad de alternativa aparece si estas experiencias son leídas contra las tendencias prometedoras en otros contextos? Tres de estas tendencias se destacan: (I) el sindicalismo social;

(II) el forcejeo para los derechos económicos y sociales; y (III) la acción ciudadana por la gobernanza imparcial y los servicios públicos justos.

### **El sindicalismo social: ¿un contra movimiento al neoliberalismo?**

No hay ninguna duda de que la era neoliberal inspiró a la globalización económica, ha aumentado la desigualdad sobre todo el mundo, o que las vidas y los medios de vida en un número grande personas se ha hecho más precarios. La informalización de las relaciones de empleo ahora se extiende bien dentro de las ocupaciones de la clase media. Polanyi defendería que la “sociedad” está claramente bajo la amenaza de la persecución renovada de la utopía de la economía del mercado autorregulándose, y buscaría un contra movimiento en su defensa.

El problema esencial aquí, lo que crucialmente restringe el desarrollo de un contra movimiento, es la falta de amplios intereses comunes y colectividades entre actores claves y la falta de políticas e instituciones estado-sociedad para fomentar tales colectividades. Los patrones en diferentes sectores económicos tienen prioridades diferentes. Los empleados de las clases medias están empleados en sectores diversos y (con tal de que estos sectores estén haciendo bien) tienden a encontrar las soluciones privadas a situaciones precarias y a su seguridad social, educación y las necesidades de salud, en lugar de optar por los sistemas públicos. Lo obreros están también en sectores diferentes con prioridades diferentes.

Hay, sin embargo, algunas señales optimistas en el sindicalismo de comercio de movimiento social. Obreros altamente experimentados tienden a perder el poder del acuerdo, si el número de ellos se incrementa pierden permanente el empleo y los patrones se niegan a negociar. Algunos de estos obreros han vuelto al estado y a la política en función de provocar cambios positivos. Los partidos políticos escuchan a aquellos que pueden demandar la entrega votos. De ahí, la búsqueda de empleos con un alto sueldo es causa común y las amplias alianzas con el empleo del contrato y con los trabajadores del sector informal. Para ganar su apoyo, los obreros experimentados también tienen que pedir otras cosas, como los salarios mínimos más altos y la asistencia social universal; los empleados contratados y los obreros del sector informal comienzan a sindicalizarse también. Esto ha pasado en ocasiones en Brasil, Sudáfrica, Indonesia, e incluso en Nigeria, pero no aparte de alguna organización entre obreros informales, hasta ahora, en gran medida en la India<sup>4</sup>. Aún, las condiciones están también allí en la India, como el CPI-M condujo a que la Central de los Sindicatos del Comercio Indio sea reconocida y como el trabajo informal comenzó a organizarse sobre sí mismo (como fue reportado en el Capítulo Cinco).

¿Pero cómo de consistente es el interés de los sindicatos laborales en las amplias alianzas? Las prioridades compitiendo en partes de algunos sindicatos y de jornaleros agrícolas informales en Brasil, Suráfrica e Indonesia parecen difíciles de superar cuando los sindicatos son el partido más fuerte a la cooperación y muy poco se hace para luchar con el desempleo. En estos casos, como en la India, ha sido particularmente difícil de combinar los intereses de los sindicatos fuertes en los sectores formales y los intereses del gran número de personas fuera de ellos. La indiferencia evidente de Sudáfrica a su problema de desempleo masivo es otro caso trágico en el punto (Seekings 2015); tanto como el CPI-M en Bengala Oriental, el Congreso Nacional africano (CNA) ha disfrutado una hegemonía poco saludable. En Indonesia, es más, donde las estructuras sociales y económicas se están convirtiendo en aumento similares a las de la India, una mayoría de los líderes de los sindicatos mejor organizados (los obreros metalúrgicos) respaldaron la conformación de alianzas más amplias en 2009-14, para ganar una influencia política mayor. Pero en las ocasiones en que ellos creyeron que los políticos particulares y los partidos principales pudieran proporcionar buenos beneficios para “ellos solamente”, ellos escogieron esa ruta.

## Lucha por los derechos económicos y sociales

A pesar de estos desafíos, vemos algunas posibilidades para la movilización diversificada que puede complementar el sindicalismo de movimiento social. Uno está en la dinámica alrededor de asegurar los derechos sociales universales. Una experiencia optimista es la de Indonesia. En 2010-12, el sindicalismo de comercio de movimiento social se combinó con la dirección política poderosa (por políticos progresivos y veteranos) en favor de la legislación del seguro social. Las prioridades arraigadas en las leyes emergentes reflejaron los intereses extensamente compartidos en los derechos sociales, y una dirección colectiva estaba en el lugar. El problema restante en Jakarta era organizacional e ideológico. La demanda para la legislación, que había reunido a muchas organizaciones y movimientos, se vio como la primera parte de una estrategia a largo plazo de eficientes, más comprensivas y transformativas políticas de asistencia social (Törnquist 2014; El Djani et al. 2016). En la India, también, hay un rasgo llamativo del presente que es bastante contrario a la teoría neoliberal, de que los sostenimientos es la responsabilidad de individuos de cuidar su propio bienestar (Harvey 2005), en la inmensa mayoría de los estados están interviniendo cada vez más en la provisión de la seguridad social básica. Durante la última década en la India, los derechos sociales, al empleo, la educación, la comida, y los espacios vitales para los moradores del bosque, habían sido relegados a los no justiciables Principios Directivos de la Constitución India que por fin se han establecido legalmente. Ellos son ahora derechos justiciables. En la India y en cualquier otra parte, la política de tales movimientos para la provisión de seguridad social básica por el estado (en China e Indonesia sobre todo a través de la renovación del sistema de atención sanitaria pública, y en Sudáfrica, México, y Brasil a través de varios programas de traslado de dinero en efectivo) es lejanamente clara. En la India, como defendimos antes, ellos no se han manejado por movimientos sociales diversificados. Más bien, ellos han resultado del cabildeo llevado por las campañas la clase media y por la intervención de empresarios de políticas individuales influyentes, combinado con el activismo judicial, en lugar de haberse manejado por los movimientos sociales. Una explicación es que el estado tiene, con un poco de repugnancia, cedido a grupos de presión en la sociedad civil, fuera del miedo de las acciones posibles de las masas de trabajadores pobres, quienes podrían convertirse en “las menos dañinas clases” del siglo XIX de Europa. Esta es la sugerencia de Partha Chatterjee (2008). Otra opinión, expuesta M. Vijayabaskar (2011), es que estas intervenciones tienen el efecto de quitar la responsabilidad de la reproducción de trabajo del capital. Por consiguiente, todos ellos están a favor de la agenda capitalista neoliberal. Los políticos pueden principalmente (como ellos tienen en Tamil Nadu) proporcionar el seguro social básico a jornaleros que son requeridos por inversores en sectores de salarios bajos, tanto como a aquéllos que han sido marginalizados, mientras al mismo tiempo están ayudando con el entrenamiento de élite para los sectores modernos que deben competir en base a la alta productividad/valor agregado.

Las dos vistas ni están en oposición con cada una ni son incompatible con la vista Walton (2011) que “Un derecho basado acerca de algunas atracciones intuitivas como una alternativa a un sistema gubernamental discrecional que parecería ser mucho más propenso al patrocinio”. La pelea para afianzar los derechos básicos de las personas como ciudadanos, en lugar de la política de clase, puede ser de una manera delante, tanto como Polanyi defendió que era el caso en los siglos XIX y principios del XX. Este no es el final de los sindicatos y los intereses organizados, pero ellos necesitan vincularse con el pobre activo de las ciudades y las masas de la clase media, e incluso las masas de las personas rurales laboralmente activas, además de tantos de quienes cambian entre el pueblo y el campo, y así hallar la causa común como ciudadanos y haciendo más que programáticas demandas selectivas sobre el estado ejerciendo presión hacia el desarrollo democrático. Es verdad que las perspectivas para la social democracia en la India dependen substancialmente en si más o no más patrones se convencen de la importancia de inversión en los derechos del ciudadano y varias políticas de bienestar como medios extremadamente importantes para mejorar la productividad, la flexibilidad, y la calidad del trabajo que está desesperadamente carente en la actualidad en el país. La India

es razonablemente considerada un país de “excedente de trabajo”, aún muchas empresas informan escaseces de trabajo empleable. El bienestar básico y los trabajos públicos significantes para el pobre pueden sin embargo fomentar su capacidad política, generar más consumo, y pueden reducir la resistencia contra la modernización necesaria de la economía. Como lo señalado en el Capítulo Diez, la asistencia social pública para los obreros relativamente privilegiados, también, es una condición previa para una mayor igualdad en los sueldos y (si hay seguro de desempleo público decente) reduce la necesidad por las condiciones de empleo rígido, que a su vez tiende a aumentar las inversiones que generan más trabajos. De forma semejante, la educación públicamente financiada para trabajadores calificados y, por ejemplo, ingenieros, es otra ruta hacia una mayor igualdad en los sueldos y hacia más inversión. Equitativamente importante, hace que las clases medias se interesen en las políticas de asistencia social.

Como fueron descritas temprano, tales políticas revocan los finales del 1920 en Escandinavia, cuando los sociales demócratas optaron por medidas de bienestar para las personas a través de los gobiernos estatales y locales (Capítulo Nueve), combinadas con la participación corporativista democrática a través del interés basado en los movimientos, pavimentando el camino para las amplias alianzas y la administración pública fidedigna (Capítulo Siete). Con respecto a esto, es importante que haya indicaciones ahora, en por lo menos algunos estados indios, de que las apelaciones programáticas para los votantes, como lo opuesto a la movilización del clientelismo, se está haciendo más significativa (Feudo 2013; Wyatt 2013).

Pranab Bardhan, sin embargo, ha destacado los desafíos adicionales para los derechos indios basados en enfoques. Mientras la estructura de reparto pública para su aplicación permanece débil y corrupta como es ahora, la promulgación de derechos permanecerá hueca y eventualmente podría dar lugar al cinismo en un futuro. Construyendo un movimiento social amplio que exija una provisión efectiva de tales derechos requerirá un movimiento muy claro fuera del patrocinio selectivo para familias que tienen éxito asegurando la etiqueta de estar “BLP” (bajo de la línea de pobreza) a programas diversificados que proveen bienes públicos, y lejos de dirigirse a los programas universales (los cuales son mucho más probables de dirigir el apoyo político de vital importancia de las clases medias). Esto se hará posible, según Bardhan sugiere (en Capítulo Once) para retirarse “de proveer alimentos subvencionados para una población designada a través de un enormemente malgastador y corrupto programa público, o fuera de asegurar la seguridad del trabajo para un número pequeño de obreros organizados a los “derechos ciudadanos” universales (es decir, salud, educación, y albergue) aplicable no solo a los obreros del sector formal, sino también a los inmensos números en el sector informal. Una canasta de políticas para proveer tales derechos ciudadanos podría ser consolidada, defiende Bardhan, en parte acuchillando los grandes subsidios (tanto el explícito como el implícito) que actualmente van saliendo bien (sumando, según algunos estimados, a aproximadamente el nueve por ciento de PIB) y a través de las reformas del impuesto (algunas de ellas esperadas desde hace tiempo). Y hay una gran oportunidad de que los patrones aceptarán estos tipos de políticas sociales productivas que selectivamente implementan las “dádivas”.

### **La acción ciudadana para la gobernación imparcial y justos servicios públicos**

Los mecanismos para asegurar la transparencia y la responsabilidad construidas dentro de la reciente legislación de derechos sociales de la India, establecen medios de representación y de participación política fuera de aquellos de la política electoral. Esto es otra condición de vital importancia para el desarrollo de la política social democrática. De hecho, son los enlaces potenciales a la tercera tendencia prometedora a la que nosotros queremos llamar la atención hacia: las acciones para la gobernación imparcial y mejores servicios públicos.

El primer enlace se relaciona a las “reformas de gobernación”. Hay una tensión definida, en el caso indio, entre la aserción de derechos por o de parte de los ciudadanos, por un lado, y el idioma de los “beneficiarios”,

los “clientes”, y los “usuarios” que el gobierno a menudo prefiere (que claro, implica la asignación selectiva de beneficios). Hay aún un caso a ser realizado, sin embargo, para la vista que la nueva agenda de derechos constituye, por lo menos en parte, a lo que Merilee Grindle (2000) se refiere como “reformas audaces”, reformas que “cambian como mismo los problemas públicos son formulados y resueltos, alteran los métodos a través de los cuales los actores políticos calculan el costo-beneficio del comercio y las relaciones de reconfiguración entre varios grupos sociales y la vida política”. El aspecto más audaz de la nueva agenda de derechos de la India es la “reforma de gobernación” que trae consigo, a través de los mecanismos proporcionados para dentro de la legislación que se diseña asegurar la responsabilidad, la transparencia y la sensibilidad gubernamental. Esta es la importancia particular del Derecho al Acto de Información del 2005 y de las cláusulas de la transparencia en otras partes de la nueva legislación: ellos animan la movilización de las personas a sostener al estado para considerar y exigir sus derechos ciudadanos, a través de tales medios como el instrumento de un Sunwai del Jan (el oído público<sup>5</sup>). Los políticos y funcionarios están ciertamente resistiéndose a las demandas que la legislación hace sobre ellos con respecto a la transparencia y la responsabilidad, pero no hay ninguna duda de que promete cambiar las relaciones de individuos y de grupos sociales con el estado, y para traer la promesa de la ciudadanía universal contenida en la Constitución de la India más cerca a la realidad. Si sí o no, esta promesa se implementará por supuesto para ser vista, pero aquí hay puntos importantes de influencia política.

El segundo eslabón entre las luchas por los derechos sociales y la buena gobernación es que la realización de las demandas de los derechos sociales requiere la existencia de servicios públicos decentes, que llaman a una mejora considerable en la capacidad estatal. Dos argumentos y movimientos bastante diferentes abordan este problema: uno apunta a la importancia de las reformas administrativas; el otro tensa el papel de la acción democrática desde abajo. El logro de una social democracia exitosa en Escandinavia en el siglo XX estaba en parte basado en las reformas de gobernación a mitad del final del siglo XIX, delante de la democracia liberal y el reino de la social democracia. Bo Rothstein (2011) ha defendido que el estado sueco, el que al nivel central se había caracterizado por altos niveles de corrupción e incompetencia, radicalmente se transformó a través de un “gran estallido” de reformas administrativas y educativas: un número grande de medidas se llevaron a cabo más o menos simultáneamente. En el Capítulo Siete, sin embargo, mientras Torsten Svensson nota la importancia de la aplicación de varias reformas administrativas y educativas al mismo tiempo, él llega a una conclusión diferente sobre lo que los hizo y la confianza emergente en la posible gobernación pública. Realmente, las reformas eran incrementales, y tenían raíces profundas en la autonomía local pre-democrática y la ciudadanía activa entre lo mejor fuera de las clases, incluyendo los granjeros. Con la rápida industrialización y urbanización (como también fue mostrado por Hilde Sandvik en el Capítulo Cuatro) había una necesidad de escalar a la gobernación local y a los arreglos de seguridad social a través de varios movimientos de autoayuda en la esfera pública ensanchada, y a los niveles regionales y nacionales del estado en consulta con los grupos de interés poderosos. Estos desafíos no fueron eficazmente manejados, sin embargo, hasta que los Social Demócratas ganaron el poder y fomentaron la representación adicional en la gobernación pública de obreros y otros quienes previamente habían sido marginados. En pocas palabras, había una combinación de reformas desde arriba y un compromiso desde abajo.

Semejantemente, las recientes experiencias indias muestran que hay alguna razón para ser optimista sobre la reforma de gobernación democráticamente inspirada. N. C. Saxena defiende en el Capítulo Seis que “el levantamiento de la clase media”, junto con una prensa libre, el activismo judicial y la acción de la sociedad civil, han surgido como un gran factor correctivo en el uso arbitrario del poder ejecutivo. Pero Saxena también piensa que estas presiones democráticas para la reforma de gobernación son más efectivas en el nivel central en la India (de donde ha venido la legislación extraordinaria de derechos sociales de la

---

5 La institución del Sunwai de Jan es discutida en: Jenkins y Goetz (1999). Solo cómo amenazar un Sunwai de Jan puede ser para políticos y funcionarios es mostrado en dos informes de eventos en Rajasthan: “Violencia y amenazas ofrecen un gobierno a sus rodillas”, el Hindú, 16 diciembre 2009; y “Los choques de sistema hacia atrás”, el Hindú, 17 diciembre 2009.

India) y que ellas no son tan fuertes en los Estados, donde se les necesitan mucho más. Por consiguiente, él defiende que hay una necesidad constante por la presión externa en los Estados del gobierno central. El gobierno central ha implementado recientemente reformas administrativas que se desea que verifiquen el gran problema de los frecuentes traslados burocráticos y las tenencias limitadas que han jugado estragos con organizaciones públicas en la India. Los Estados han resistido estas reformas. La mayoría de los Estados también han estado de pie en el camino del fortalecimiento del gobierno local, el que Saxena agrega, que debe estar más involucrado en el sector social y tiene el derecho de recaudar impuestos. Los Estados también se resisten a la implementación del tipo de responsabilidad exterior que es tenida en cuenta a través, por ejemplo, de la institución del Sunwai de Jan, discutido anteriormente. Con respecto a estas vitalmente importantes reformas, y otras, hay una necesidad de un gobierno al centro que está deseoso de ejercer presión sobre los Estados, en respuesta a la acción ciudadana democráticamente manejada.

Con respecto a la democráticamente inspirada reforma de gobernación, es importante recordar los requisitos previos para la reforma anti-corrupción de Escandinavia y para la cooperación del estado-sociedad, a través de la representación de intereses democráticos corporatistas, que ayudaron a construir la confianza en la gobernación pública. Esto no solo incluyó las reformas administrativas anteriores, sino también la amplia organización democrática de intereses con los que el estado podría cooperar. Y hay ejemplos importantes de similar acción ciudadana democráticamente manejada en la India, no solo por parte del pobre activo, incluso los campesinos pobres y tribus, así como agobiados ocupantes y vendedores, y millones de moradores de barrios bajos, sino también de las masas de las clases medias, e incluso de empresarios que tienen intereses en las instituciones públicas ordenadas y predecibles. En la India, estas demandas se han articulado últimamente por el Partido Aam Aadmi (AAP). En Indonesia, la segunda democracia más grande en el Sur Global, ellos se detuvieron detrás del manejo popular que finalmente hizo Joko “Jokowi” Widodo el presidente del país en 2014 (Törnquist 2014; El Djani et al. 2016)<sup>6</sup>. Un racimo de casos bien conocidos incluye el presupuesto participativo en Brasil y los esfuerzos en Sudáfrica y Kerala al construir el involucramiento popular en la gobernación descentralizada.

También hay desafíos de políticas social democráticas de gobernación imparcial y justos servicios públicos. En la India, el AAP se ha enfocado exclusivamente en los problemas de gobernación y la necesidad de la participación popular, mientras evita los problemas de desigualdades socioeconómicas, los vínculos entre la corrupción y la acumulación primitiva del capital, e incluso la construcción de estructuras democráticas del partido. Como en el caso de presupuesto participativo en Brasil, hay un riesgo obvio en que el énfasis en los problemas de gobernación y participación es adelantado por actores y movimientos con las agendas completamente diferente de aquellos de la social democracia (Melgar 2014). Otro problema común parece ser la coordinación y el escalamiento de las instituciones locales de “buena gobernación” y participación a los niveles regionales y nacionales. Como claramente se ilustró en el Brasil contemporáneo, raramente ha sido posible aplicar la práctica participativa en la lucha contra la corrupción, fomentando la mejor representación, y negociando las prioridades sociales y económicas en contextos más grandes. Ellos se han convertido más bien en las políticas de gobernación populistas y reuniones ineficaces con líderes seleccionados de la sociedad civil<sup>7</sup>. El nuevo presidente indonesio, Jokowi, y los movimientos populares detrás de él, pronto se vinieron contra exactamente los mismos problemas o aún más serios, dado a su falta de organización política (el Djani et al. 2016). En Kerala, el problema mayor era cómo combinar la corriente principal las instituciones democráticas liberales de elecciones, la administración pública y la labor de influencia o cabildeo con nuevas vías para la participación más directa de organizaciones de

---

6 Jokowi no sólo simbolizaba una crítica a las políticas de hombres fuertes centralistas, sino también a las negociaciones locales en áreas urbanas en aumento caóticas e ingobernables entre, por un lado, los negocios y las clases medias que quisieron parcelas para operaciones comerciales y espacios a ciudades más limpias, y por el otro, las clases subordinadas que fueron amenazadas con ser desposeídas de la tierra, albergue y sustento.

7 Cf. Baiocchi et al. (2013), Braathen y Kasahara (2014).

intereses varios, el vecindario y grupos de beneficiarios (como discutimos en Capítulo Tres). En muchos casos, la dominación de un partido se ha vuelto un estorbo severo en el futuro, como en Sudáfrica y el Oeste de Bengala (Heller 2013).

Estos problemas críticos involucran la organización, la ideología, y el desarrollo de la política. Esto hace las discusiones sobre las varias maneras de promover y diseñar las conexiones entre el estado y la sociedad civil cada vez más relevante. Las experiencias escandinavas son principalmente sobre la cooperación, por un lado, entre gobierno nivelado local, regional, y centralmente que se hizo cada vez más necesaria con la revolución industrial y la urbanización (Capítulos Cuatro y Siete), y por el otro, entre los gobiernos centrales, locales y organizaciones de interés (Capítulo Siete). Las formas institucionalizadas de cooperación del estado-sociedad civil también han incluido a las minorías importantes y a importantes empleadores y expertos, y a otros quienes, si no, habrían salido perdiendo en el contexto de la democracia liberal mayoritaria, y podrían haber intentado pervertirlo entonces. Estas formas institucionales pueden proporcionar alguna inspiración en la discusión india sobre la reforma de gobernación democrática y la ciudadanía activa.

### **Hacia una conclusión: un guion al revés**

Como argumentamos al principio de este capítulo, el desarrollo económico desigual se combinó con la democratización imperfecta y la posición de gobernación en el camino de la política del desarrollo social democrático. Esto significa que hay pocas aperturas inmediatas para el tipo de pactos sociales encima de la productividad, la asistencia social, y la gobernación deliberativa que evolucionaron en los corazones de la social democracia. La organización unificada entre jornaleros y empleadores les está faltando y es difícil de generar suficientes nuevos trabajos exclusivamente por medio de las inversiones en la modernización. Las clases medias prefieren a menudo los arreglos de bienestar social privado en lugar de los públicos. Y la ciudadanía activa, el interés democrático basado en la representación y la capacidad del estado están todos pobremente desarrollados. Aún puede haber aperturas alternativas y sucesiones.

La tentativa de cómo esto puede ser, la conclusión general más interesante de nuestros estudios es que las tres tendencias (de sindicalismo social, acciones para los derechos, y las demandas por la gobernación imparcial) podrían juntarse por medio de alianzas de manera que sean más amplias que aquellas basadas en acciones del sindicato por un lado o de campañas de gobernación por el otro. La convergencia puede evolucionar en el contexto de la lucha por el ciudadano y por los derechos laborales, y por las agendas de bienestar, así como por la decisión democrática de hacer e implementar estos derechos y esquemas.

En Escandinavia, el estado fue razonablemente eficiente; tanto el capital como el trabajo fueron suficientemente unificados y bastante bien organizados para negociar los pactos en la compresión del sueldo, mientras fomentaban inversiones y nuevos trabajos; mercados de la exportación favorables ayudados a generar trabajos lo suficientemente rápido; y, una vez con mayor igualdad en los sueldos empezó a habilitarse la inversión más rentable en la modernización, el amplio apoyo a favor de las políticas de bienestar se hizo políticamente viable. En contraste, en países como la India con débiles colectivos de actores y gobernación, la secuenciación puede ser casi lo contrario. *El punto de entrada puede ser más bien las alianzas amplias para los derechos relacionados a lo social y al trabajo, además de la gobernación imparcial.* La mayoría de los actores fragmentados están interesados en estos derechos, lo cual hace pensar en un potencial para la emergencia de alianzas amplias. La mayoría del trabajo informalmente empleado, así como las clases medias cada vez más numerosas experimentando la precariedad necesitan que sus derechos sociales básicos sean llevados a cabo. Si ellos tienen éxito en este esfuerzo político básico, entonces ellos se volverán probablemente menos resistentes a las demandas de la modernización económica; en respuesta a los obreros

bien acomodados (beneficiándose de los derechos sociales universales) son más probablemente para reducir sus reclamos por los sueldos más altos posibles y la protección rígida del empleo que sostiene el trabajo que genera las inversiones. Similarmente, las clases medias aspirantes y sus empleadores necesitan apoyo público para un entrenamiento avanzado y educación en particular, para una vida mejor y abstenerse de los sueldos privilegiados (que dificultan el crecimiento social democrático), pedir más y mejor asistencia social pública y buscar maneras medioambientalmente amistosas de aumentar su estándar de vida.

Tales alianzas extensas no son completamente nuevas y únicas. En varios aspectos la idea trae a la mente las amplias alianzas que Polanyi señalaba y que evolucionó tanto a finales los años 1920 y el comienzo de 1930 en Escandinavia, como a principio de 1930 en Kerala, independientemente de los diferentes niveles de desarrollo industrial y la calidad de las instituciones públicas. En el contexto actual de la globalización, sin embargo, las alianzas amplias y los esfuerzos por fomentar el desarrollo social democrático en países como la India requieren de la cooperación internacional entre los partidos de ideas afines. Incluso aunque el espacio anterior de maniobra para los partidarios del no alineamiento, dadas las circunstancias de rivalidad entre las superpotencias no está fuera de alcance, hay una posible apertura. Esto se basa en el hecho de que (como se muestra en el Capítulo Doce) solo ha sido posible sostener la social democracia en un país, bajo quizás las condiciones excepcionales temporales de los altos ingresos provenientes del petróleo en Noruega, no en el caso más típico de Suecia. La lección mayor de este caso escandinavo, entonces, es que sacar beneficios de la expansión de los mercados del mundo (y evita la gran afluencia de inmigrantes y refugiados) puede ser necesario para apoyar el desarrollo social democrático en el Sur Global.

**\*Capítulo Trece del Libro: Reinventando El Desarrollo Social Democrático**



El pueblo de la India está planeando una campaña en Kerala, que tenía la intención de cumplir la promesa de la Constitución india, una promesa que John Harriss y Olle Törnquist en Capítulo Tres, identifican como la socialdemocracia: “políticas basadas en la igualdad política que estriba en realizar la justicia social, por medios democráticos y de tal manera que la realización de justicia social y la profundización democrática sirven a cada quien”.

Es duro el trabajo para crear sentimientos de ciudadanía, igualdad, hermandad y empatía, todos los cuales son fundamentales para hacer sociedades en las cuales haya cuidado para todos y se tenga a la dignidad humana, como la meta principal para la política. La campaña de planificación usó herramientas políticas como el presupuesto, redistribución, e inversión en el bien común, en un esfuerzo de un gran compromiso de clase comparable al de Europa, que concilió la ganancia privada con la inversión social y se abrió a la política social demócrata en Europa (Stokke y Törnquist 2013).

En un comentario a Stokke y Törnquist, Patrick Heller en el mismo volumen de “Democratización en el Sur Global” subraya la importancia de las precondiciones históricas para la política social demócrata y el compromiso de clase en Europa (Heller 2013). El acentúa la importancia de las arenas democráticas locales, donde el trato social tuvo lugar. Estos proporcionaron la fundación una ciudadanía eficaz en Europa, y en algunos lugares, contribuyó al establecimiento de la social democracia.

La social democracia no comenzó con la clase obrera y un gran compromiso de clase que reconcilió la ganancia privada con la inversión social. Este trato social fue más bien el punto final de un bastante largo y a menudo contencioso, proceso de movilización y de transformación política. Tomó raíz, yo defiendo, en arenas demócratas locales y el ingrediente clave no era tanto la formación de una clase obrera que vino a exigir la social democracia, como la formación más general de formas eficaces de ciudadanía.

Este fue un proceso más prosaico, a lo mucho menos, un requisito previo necesario al tipo de política que eventualmente produciría la social democracia en el futuro.

Y esto es precisa y discutiblemente donde comúnmente miente el desafío de democratización en el contemporáneo Sur Global (Heller 2013).

Un argumento similar se ha acentuado recientemente por Irene Wennemo, en un libro en las condiciones previas para el estado de bienestar social en Suecia (Wennemo 2014). Las personas de Kerala están planeando una campaña que intenta crear la ciudadanía local. ¿Pero esta formación local de ciudadanía puede resolver problemas sociales causados por la industrialización y la globalización de hoy? La historia escandinava ofrece, en mi visión, algunos enfoques útiles sobre la larga historia de la ciudadanía local, pero también la historia de cómo y por qué era necesario resolver los problemas a un nivel nacional cuando la industrialización y la urbanización cambiaron la sociedad.

Wennemo empieza su historia del estado de bienestar sueco, con el amplio rango de precondiciones en la Suecia preindustrial: el papel de las mujeres en la producción y dirección de la economía de los hogares, como sirvientas jóvenes capaces, administradoras casadas, y eventualmente viudas cabezas de familia; la edad alta del matrimonio (26 años para las mujeres al principio el matrimonio), el sistema de formación

doméstico de Europa occidental (Hajnal 1982)<sup>1</sup>, una población rural que también se comprometió con el comercio de exportación y con pequeñas casas que eran dependiente en la cooperación social para el manejo del riesgo, y especialmente en las reuniones de congregación llevadas por el vicario con la presencia de todo el contribuyente cabeza de familia, tratando con el alivio de la pobreza y las escuelas. Noruega tenía el mismo sistema de formación de hogares, la alta edad del matrimonio, la combinación de agricultura y el comercio de exportación, instituciones locales para el manejo de riesgo y las instituciones locales con seis hombres de la congregación, designados y regidos por el vicario, quien organizó el alivio de la pobreza y la educación primaria.

Cuando Suecia y Noruega se industrializaron en la segunda parte del siglo XIX, las limitaciones de las viejas instituciones locales se pusieron en evidencia. El viejo sistema de bienestar local estaba basado en los pequeños productores de comunidades rurales. La industrialización creó una creciente población dependiente a los desafíos del trabajo y vulnerable al desempleo y a las lesiones causadas por los accidentes en las nuevas fábricas. En Europa como en otras partes, notablemente Alemania, los parlamentos suecos y noruego buscaron dirigirse hacia algunos de estos desafíos con una nueva legislación. Los políticos estaban inspirados especialmente por la legislación alemana. Los informes de ambos parlamentos con sus comisiones de trabajo documentaron la urgente necesidad de las reformas. Los gobiernos social-liberales de 1890 hasta las 1930 empezaron el proceso de la reforma. Los gobiernos social-demócratas entraron al poder en los años treinta y dieron fuerza a la legislación social. En el periodo de la post-guerra, los muy diferentes sistemas de seguro eran incluidos en un sólido y sustentable sistema de bienestar universal.

Este ensayo discute cómo esta transformación fue posible en Escandinavia, y la clase de ciudadanía que fue movilizada. Cuatro periodos en la historia escandinava ilustran diferentes formas de gobierno y de ciudadanía: el fondo rural de las viejas políticas (hasta aproximadamente 1850); los esfuerzos social liberales de 1850-1920; las crisis entre guerras seguidas por los gobiernos social-demócratas de 1920-40; y finalmente, y solo muy brevemente, las discusiones de la post guerra en ciudadanía social, que llevó al establecimiento de los esquemas de seguros nacionales (1945-65).

## **El fondo rural**

Tan lejos atrás como existen fuentes históricas, existe la evidencia del Ting, una forma de organización local en Escandinavia. Las leyes nórdicas (siglos XII-XIII) muestran que las asambleas del ting sirvieron para resolver las disputas, castigar los crímenes, y establecer acuerdos sobre caminos, puentes e iglesias. Los tings locales eran una arena de participación directa de 100 a 200 familias, mientras los tings regionales se comprendían como representativos de aproximadamente 12 tings locales. El verbo tinga significa negociar, o llegar a acuerdos. Las leyes también revelan acuerdos para el viejo y enfermo sin familias: ellos debían circular de granja en granja por comida y refugio, pasando un par de semanas a cada lugar.

El ting era más viejo que el estado, y los reinos emergentes se tenían que ajustar a esta tradición. Los ting se hicieron de un lugar de reunión para los miembros de la familia real y el pueblo, y el lugar donde el Rey hacía sus demandas por impuestos y apoyo militar fue puesto en dudas y la protesta articuló. Gradualmente, los tings vinieron bajo el control real y a jueces seleccionados por el Rey les fue dado el poder de emitir veredictos y poner en vigor una nueva legislación e impuestos<sup>2</sup>. Sin embargo, la participación local era aún

---

1 El sistema de hogares de Europa occidental, en contraste por ejemplo con la India, puede ser resumido en términos del matrimonio tardío entre mujeres y hombres quienes antes del matrimonio habían sido a menudo sirvientes en otros hogares; después de casadas, mujeres estaban a cargo de su propia casa, con su marido a la cabeza de la casa.

2 Algunos resultados de un proyecto Nórdico histórico en las cortes locales de 1500 a 1800 está publicado en Österberg y Sogner (2000).

notable: el libro más viejo conocido por Ting noruego, o registro judicial (preservado desde 1613), revela que sobre un tercio de los cabezas masculinas de familias en un distrito con una población de 1,000-2,000 habitantes (200-400 casas) tomó parte en uno de los tres tings contenidos en ese año. Cada segundo hombre del “adul” había jurado al juramento de servir como un juez - junto con el juez real quien, unido con el alguacil, visitaba aproximadamente diez tings en su distrito tres veces al año. Las mujeres estaban envueltas entre el 10 y el 30% de los casos, y los archivos judiciales revelan que ellas debían de haber tenido más o menos el mismo conocimiento sobre ley y justicia que los hombres.

Noruega estaba bajo las reglas danesas de 1537-1814. Bajo el absolutismo danés de 1660, ambas realezas y los impuestos aumentaron en la expansión militar de Suecia en Noruega, vaciando las granjas de hombres jóvenes y capaces tanto en Noruega como en Suecia en tiempos de guerra. En esos años, los ting continuaron en ambas arenas para las demandas del rey, para la protesta popular y como antes, una arena para el manejo de los conflictos locales y para el anuncio de contratos y acuerdos. Los locales estuvieron aún envueltos dentro de muchas partes del sistema judicial. El conocimiento de ley y justicia parecían haber estado extendidos incluso en esos tiempos duros y ambos testimonios y argumentos en casos dentro de tribunales ordinarios y peticiones, así como los muchos alzamientos, revelan el espíritu cívico y opiniones de limpieza y justicia.

Para comprender la carga de impuestos, y de hombres siendo llevados a librar la guerra, algunos hechos básicos sobre cuán duro era crear un excedente en la economía preindustrial escandinava son necesarios. El noventa por ciento de la población en Suecia y Noruega vivía en el campo. La agricultura pre moderna en el norte alto, debajo del círculo polar, era una vida riesgosa. La temperatura limitaba a los granjeros a una sola cosecha anual y una libra de avena o semilla de cebada podría dar cinco libras de cosecha en un buen año. Sólo tres por ciento del área de la tierra de Noruega y cinco por ciento de la de Suecia es cultivable. Cuando la población creció, los hogares combinaron la agricultura con el ingreso del comercio de exportaciones. Los peces, madera, cobre y el hierro de Escandinavia encontraron nuevos y crecientes mercados a lo largo del Mar del Norte. Los hogares manejaron ambas para mantener la granja y asegurar el ingreso para comprar el grano y pagar los impuestos a través de la división del trabajo por género, por lo cual las mujeres trabajaban en la granja y los hombres, sobre todo durante invierno, trabajaban en las minas, bosques o en las pesquerías. A pesar del trabajo duro, el excedente de los hogares era mínimo. Los impuestos y el servicio militar eran por consiguiente las cargas más pesadas para los asuntos del rey, y las protestas ocurrían a menudo.

Incluso bajo tales circunstancias, un sistema escolar básico fue implementado. La imposición del estado de cambiar del Catolicismo al Protestantismo en Escandinavia, junto con la nacionalización de las propiedades de la Iglesia católica, tuvo lugar temprano en el siglo XVI. De acuerdo con el Cristianismo luterano, leer y comprender la Biblia era esencial. La Ley de la Iglesia sueca de 1686 pidió que todos los padres les enseñaran a sus niños a leer. El vicario era el supervisor de la alfabetización y de la observancia religiosa de cada hogar una vez por año. En Noruega, la educación para todos los niños se estableció en 1736 como la preparación para la confirmación, a modo que después de alguna confrontación con los planes del rey, no era demasiado oneroso una carga para los hogares: un maestro era pagado por la comunidad (muy modestamente) para circular en el distrito y educar a los niños en el barrio durante algunas semanas cada año. Ninguna escuela tuvo que ser construida. La escuela tuvo lugar en las salas de las granjas. En Noruega, las comisiones locales constituidas por el vicario y seis granjeros, dirigieron el sistema de educación y a los maestros designados. Las mismas comisiones fueron empoderadas para hacer colectas y controlar el alivio de la pobreza. En Suecia, la reunión de la congregación llevada por el vicario con todos los cabezas de familia tenía la misma función. El sistema de educación primario fue financiado en otros términos y organizado localmente, aunque se había iniciado por decreto real. Esto ilustra el punto de que todas las reformas sociales y todas las oficinas, las escuelas, doctores, parteras, las cortes, el sistema postal, el transporte, e incluso el ejército y la iglesia, era organizado y financiado localmente, aunque bajo la autoridad real. Ingresos acumulados por el estado no fueron usados, como es hoy, con el propósito de la redistribución, pero se pensaba que fortalecía al ejército del rey, la corte y a su majestad.

Por el principio del siglo XIX, por consiguiente, en Noruega y en Suecia, los asuntos del rey tenían una larga historia de siglos de implicación con la ley, la justicia y con los preparativos locales para asuntos comunes. En las palabras de Heller, citadas al principio de este ensayo, ellos tenían desarrolladas formas “efectivas de la ciudadanía”, en juntas locales aunque aún no democráticas. La participación laica era probablemente más fuerte que en otros países europeos. Como temas o asuntos, las personas sentían la carga de un surgir de la burocracia, los estados fuertes y los contrastes entre tiempos de guerra y paz. Ellos supieron como idear sus argumentos según la ley y también con las referencias para el bien común. En Suecia, los granjeros tenían derechos políticos y se representaron como una de las cuatro urbanizaciones en la dieta, junto con la nobleza, el clero y los burgueses. Bajo el absolutismo danés, los noruegos no tenían ninguno de estos derechos.

En ambos países, los poderes centrales del estado eran fuertes, con burocracias capaces de coleccionar y controlar los impuestos y dar fuerza a la ley. Había algunos poderes mediando. La iglesia estaba bajo el mando real en ambos países y la nobleza en Noruega era casi inexistente. La nobleza permanecía en Suecia, pero sin los privilegios de jurisdicción sobre sus campesinos, que obtuvieron en muchas otras partes de Europa. Los pocos gremios en los pueblos estaban bajo el estricto mando real, pero limitado a regular las normas de sus oficios. Los gremios escandinavos nunca vinieron a ocupar semejantes posiciones de poder como los gremios en Alemania y en los pueblos holandeses.

En 1814, como resultado de las guerras napoleónicas, la regla danesa en Noruega se acabó y Noruega y Suecia se metieron en una unión que duró hasta las 1905 y fue dominada por Suecia, aunque con la extensiva regla de la casa noruega. Suecia continuó la cuarta dieta de propiedad mientras Noruega saltó de la autocracia a la soberanía popular. Ya por 1814, la constitución noruega dio el voto al 45% de los hombres adultos. Los granjeros ordinarios, dueños, cultivadores y arrendatarios, sin importar cuán pequeñas fueran sus granjas, pero no obreros o cottars<sup>3</sup>, se les concedieron derechos políticos y el ser elegible para el parlamento unicameral. (Reconociendo la historia y la tradición, el parlamento noruego se nombró Stortinget, que significa el Ting grande.)

A pesar de sus sistemas políticos diferentes, Noruega y Suecia enfrentaron muchos de los mismos desafíos. En 1833 y 1837, los granjeros ganaron la mayoría en el parlamento de Noruega y pronto controlaron también muchos consejos locales. Ellos tomaron venganza durante siglos de cargas pesadas aboliendo todos los impuestos directos al estado. Los gastos del estado serían financiados por los impuestos indirectos, como las costumbres y deberes. Los impuestos locales, sin embargo, no se abolicieron, sino más bien quedaron bajo el mando municipal. En los 1890s, un impuesto directo muy bajo al estado era finalmente reintroducido. En Suecia, la cuarta dieta de propiedades no formó parte de tales drásticas medidas. En ambos países, sin embargo, el bienestar social como las escuelas y el alivio de la pobreza continuó siendo organizado por las municipalidades, según las viejas leyes. Se establecieron asilos para pobres, reformatorios y otras instituciones en los pueblos. En el campo, donde el 80% de la población vivió hasta alrededor de 1850, prevaleció el viejo sistema de rotación para transferir a los viejos solitarios, pobres o enfermos de granja a granja, o subastarlos afuera por el menor costo a la municipalidad. En Suecia, se construyeron los asilos para pobres incluso en algunos distritos rurales. En largos siglos de absolutismo danés, el régimen dinamarqués había intentado prevenir la movilización popular regional o nacional en Noruega, debido al miedo a protestas y levantamientos. Bajo el nuevo gobierno noruego después de 1814, las nuevas élites tenían el mismo miedo de movilización, organización y partidos políticos (los partidos políticos empezaron a establecerse sólo más tarde como en los 1880s). Cuando en acto de 1741 imponían las reuniones religiosas (conventículos) sin el permiso de los vicarios se abolió en Noruega en 1842, lego religioso, templanza, y muchos otros movimientos populares con una agenda nacional surgieron. En Suecia, la legislación similar

---

3 Cottars fueron los obreros rurales casados que pagaron por sus casas y parcelas de tierra a través de una obligación de trabajar en la tierra de los granjeros, sin un contrato apropiado en su arrendamiento. Una granja grande podría tener diez cottars, una granja pequeña uno. El sistema fue desarrollado en el siglo 18th.

que había prevalecido desde 1726 fue abolida en 1858/1868. Hombres y mujeres se comprometieron en los nuevos movimientos sociales, religiosos y políticos e influyeron en la agenda política durante los próximos cientos de años.

## **El desafío industrial**

La nueva tecnología industrial surgió en Escandinavia en los años 1840s. Las fábricas de tejidos, industrias mecánicas, y un rango de actividades industriales se desarrollaron gradualmente, ambos en los pueblos y por cascadas en el campo. En Noruega y Suecia, lugares de trabajo como las pesquerías, los aserraderos, minas, trabajos con hierro y astilleros, tuvieron siglos de coexistencia con la sociedad rural. Granjeros y cottars habían trabajado por media jornada durante invierno y a veces incluso durante el verano. La división del trabajo por género hizo esto posible, porque las mujeres manejaban las granjas pequeñas cuando los hombres estaban ausentes. Un poco de la misma elasticidad y manejo de riesgo continuó. Sin embargo, las nuevas industrias abrieron muchos nuevos lugares de trabajo para los cottars y una población creciente quedó sin acceso a la tierra. Todavía la pobreza estaba extendida y muchos buscaban una buena vida. Había una emigración extensa hacia los Estados Unidos en la segunda la mitad del siglo XIX, al mismo tiempo que la industrialización y la urbanización estaban teniendo lugar en casa.

La emergencia de nuevas industrias sucedió sin cambios en la legislación social. A diferencia de Inglaterra, que estableció su primera ley del trabajo de niños en 1802, en Noruega la primera legislación no fue hasta 1892. La legislación en los países adyacentes fue algo antes: Suecia había prohibido el trabajo nocturno para los niños en 1846 y Dinamarca tenía una ley similar de 1873.

Los nuevos desafíos sociales estaban en primer lugar definidos como un problema de pobreza. Varios intentaron introducir que nuevas leyes pobres tuvieran lugar. Las comisiones recomendaron el sistema alemán de Elberfeld y el sistema del escocés Chalmers, procedente de Glasgow (Hennock 2007: 52-4, Englander 2013, 47). Ellos prefirieron dividir entre el pobre “digno” y “el indigno”: los préstamos y la ayuda filantrópica para el digno y la cárcel, como el reformatorio, para el indigno. Ambas Leyes Pobres de 1845 y 1863 en Noruega, estaban basadas en el sistema rural viejo, aunque ellos también pretendían acomodar una mayor movilidad. Cuando las personas se movieron a las ciudades o industrializaron las municipalidades para el trabajo, su municipalidad anterior de domicilio era responsable durante dos años de reembolsar cualquier cosa que ellos recibieran en alivio para pobres o para tratamiento médico. Esto era reducir las cargas en los contribuyentes en las ciudades y las municipalidades industrializadas. Las leyes suecas de pobres eran similares.

El nuevo trabajo industrial hizo a las personas más vulnerables. Sin el pago por el trabajo no había nada de que vivir excepto del alivio del pobre. El desempleo, lesiones, o enfermedades causaron la destitución para las familias. En muchas nuevas industrias, la vieja relación paternalista entre el patrón y empleados atenuó las tragedias. En algunos lugares, los sistemas de seguros locales se establecieron. Las propuestas legales para compulsionar el seguro de vejez para obreros se debatió en los comités parlamentarios, pero se volvió abajo con los argumentos liberales sobre la importancia de mantener un mercado libre para el trabajo. El temprano movimiento de obreros en Noruega en 1850, propuso arreglos en los que los patrones debían pagar el seguro. El problema fue que cuando la quiebra y el cierre arruinaron a los patrones, entonces la seguridad del obrero también desapareció. Los gastos municipales, principalmente los relacionados a la pobreza, habían aumentado por encima de cuatro veces en Noruega, de 17 a 80 millones de kroner entre 1880-1914 (Fuglum 1978: 472).

La limitación del viejo sistema era obvia y la pregunta social vino hacia la agenda política, junto con una demanda por los derechos la votación universales y para la redistribución de la riqueza. Se expresaron demandas por los derechos de la ciudadanía en los movimientos políticos y sociales nacionales con capítulos locales. El arte y la literatura se obsesionaron con las preguntas sociales. El reconocimiento renuente del rey, por el 1884, debido a una oposición liberal poderosa, de los principios del parlamentarismo (es decir, que el parlamento y no el rey, nominaría al gobierno), estaba abriendo camino por las normas europeas y animaba el extendido compromiso popular en materias sociales y políticas. Los partidos políticos; los conservadores, liberales y finalmente los social-demócratas, todos tenían diferentes opiniones y diferentes soluciones a la pregunta social, pero todos ellos estaban de acuerdo en la necesidad de una legislación nacional. A la luz de la discusión en el Capítulo Uno de este libro, sobre las cuatro dimensiones del desarrollodemócrata y del argumento de Heller, citado al principio de este capítulo, sobre las “arenas democráticas locales” como el punto de partida para la legislación social, uno debe tener en cuenta que a estas alturas de la historia, las soluciones locales no se consideraron como suficiente. La pregunta social estaba tanto en Suecia como en Noruega, volviéndose un problema del parlamento nacional. Sin embargo, el punto de Heller, de que muchas políticas sociales pasaron mucho tiempo antes que los social-demócratas llegaran al poder, también es verdad para los países escandinavos, como les será mostrado.

Escandinavia sólo estaba en las franjas del movimiento socialista. El partido del trabajo fue fundado en 1887 en Noruega y en 1889 en Suecia. La Confederación de sindicatos (LO) se fundó en 1898 en Suecia y en 1899 en Noruega. La asociación de los empleadores noruegos (NAF) se estableció en 1900 y una asociación similar surge aproximadamente al mismo tiempo en Suecia. El voto masculino universal se llevó a cabo en Noruega en 1898, y las mujeres consiguieron los mismos derechos de votación en 1913. Suecia siguió con el sufragio universal masculino y femenino en 1921. Los partidos social-demócratas representaron una nueva política. Con respecto a la política social, estos partidos eran más radicales que los partidos liberales. Durante las elecciones generales en Noruega de 1891, ellos propusieron políticas radicales en las escuelas, seguro para la vejez, de enfermedad y lesiones, cuidados médicos gratis y ayuda judicial gratis. Ellos también adelantaron las reformas en las elecciones locales (de 1890 en adelante), incluyendo la construcción de más casas, las comidas escolares, ocho horas de trabajo al día y seguros. Y en la elección nacional noruega de 1903, los social-demócratas propusieron la pensión a la vejez y el tratamiento hospitalario gratis financiado por un impuesto progresivo (Seip 1984: 287). De ahí que los partidos del trabajo escandinavos eran, justo como los social demócratas de Alemania, escépticos de las políticas sociales de Bismarck a principio del 1880. El modelo de Bismarck dominó la discusión entre la élite europea del momento y se puso adelante también en Escandinavia, pero los social-demócratas lo descartaron con el argumento que les concedieron los capitalistas y “su situación”, control total del seguro social de los obreros. Después, sin embargo, los social-demócratas escandinavos precedieron a sus camaradas alemanes en políticas reformistas radicales en vías de desarrollo, basadas en el estado como facilitador de los compromisos entre el capital y el trabajo (describiéndolo como la cuarta dimensión del desarrollo social demócrata en el Capítulo Uno).

En efecto, las políticas sociales se basaron en compromisos que empezaron con los primeros debates parlamentarios en el siglo XIX. Tanto en Noruega como en Suecia, los distritos rurales tenían la mayoría de los votos en el parlamento y los granjeros temieron a los costos de las políticas sociales, que beneficiarían principalmente a los pobres urbanos y a los obreros de las fábricas principalmente. Hasta los años treinta, el partido de los granjeros prefirió la autoayuda y los esquemas de seguros, no los impuestos basados en esquemas.

El miedo a la inquietud social, y la preocupación social y humanitaria, constituyó el fondo para las Comisiones de trabajo establecidas en los 1880s. La Comisión de trabajo noruega (1885-88), una iniciativa real después del modelo sueco (1884-89), consultó expertos y experiencias de muchos países diferentes. Ellos estudiaron la legislación del trabajo británica, la legislación social alemana y particularmente admiró la iniciativa de Bismarck de los 1880s, por la cual el seguro se pagaría conjuntamente por obreros, patrones y el estado. La Comisión finalmente sugirió inspecciones a las fábricas, seguro para lesión y enfermedad, y

finalmente pensiones para los ancianos, y una prohibición para el trabajo de niños. Dos futuras Comisiones de trabajo parlamentarias noruegas (1894, 1900-02) continuaron el trabajo del legislativo y balanceó la iniciativa política con lo políticamente posible.

Durante los años siguientes, los parlamentarios escandinavos prohibieron el trabajo de niños en las fábricas (Noruega 1892, Suecia 1846/1881). Noruega introdujo el seguro de lesión para obreros de las fábricas (1894) basado en un modelo alemán (el Acto de Lesión alemán de 1884), con seguro financiado por los empleadores, debido a la opinión de que las lesiones eran uno de los costos de la industria<sup>4</sup> moderna. Una ley similar se introdujo en Suecia en 1901. La ley de inspección de fábricas noruegas (1892) estableció la inspección de la fábrica nacional y los supervisores de fábricas eran designados. Suecia introdujo una ley para la seguridad del obrero en 1889 (reformada en 1900), Noruega le siguió en 1909.

Sobre otros asuntos no había ninguna posibilidad de alcanzar un acuerdo. Ni la restricción de horas de trabajo ni el salario mínimo, hizo que los políticos llegaran a algún acuerdo. Los social liberales y los conservadores temieron que los esquemas del seguro social universal llevaran a la pereza y la quiebra. Los esquemas generosos de seguros fueron bien conocidos en Escandinavia, pero principalmente como un proveedor para la élite: desde los 1730s, todos los servidores civiles habían sido requeridos de comprar un seguro para proporcionarlo a sus viudas. A pesar de que este fue un segmento relativamente rico de la población, habían surgido problemas frecuentes; los escribanos una y otra vez habían refinado el cálculo para asegurar la sustentabilidad. Más de uno de sus cálculos salvaron los esquemas de la bancarrota, advertían que sus cálculos tempranos eran una deuda muy optimista para el sistema de hogares de la élite; los funcionarios se casaron tardíamente con jóvenes novias y empezaron a pagar un seguro relativamente tarde en la vida, y las pensiones de las viudas se encarecieron porque ellas sobrevivieron a sus esposos por muchos años. Los pros y los contras del seguro amplio eran bien conocidos. La dimensión ética perturbadora de los problemas sociales nuevos de la industrialización y a la urbanización, fueron sin embargo, ampliamente debatidos en los periódicos y reuniones, así como en la literatura y el arte. Los dramas de Ibsen lanzaron una luz ruda en la burguesía. Las novelas y poemas de otros autores escandinavos, menos conocidos fuera de Escandinavia, como Alejandro Kielland, Amalie Skram, Per Sivle, Kristofer Uppdal, Victoria Benedictsson, Gustav Fröding, y Dan Andersson, ayudaron a formar una nueva conciencia. Igualmente importante eran los muchos movimientos populares que elevaron los problemas filantrópicos y sociales. Incrementándose la empatía y ascendiendo la conciencia política, llevaron a todos los partidos políticos a incluir las políticas sociales en sus programas. La pregunta no era si hacerlo, sino cómo.

En 1895, Noruega finalmente introdujo progresivas contribuciones, aunque este impuesto era muy bajo, de solo un tres para un cuatro por ciento. Las escuelas primarias y el alivio del pobre continuaron siendo financiados localmente. El principio municipal, como “Anne Lise Seip” ha llamado a este sistema para el alivio del pobre y escuelas, continuó durante el siglo XIX, hasta un nuevo sistema estatal redistributivo del bienestar que comenzó a surgir en el periodo de entre guerras (Seip 1984). En el siglo XIX el estado no emprendió la redistribución, pero se involucró por sí mismo en la política social a través de la legislación, regulando la educación y de una manera más modesta, en la vida activa. El estado mantuvo la Universidad, las escuelas secundarias y alguna compensación hacia comunidades que establecieron escuelas regulares con apropiadas casas-escuelas. En 1889, el parlamento noruego aprobó el acto escolar, que introdujo siete años de instrucción obligatorios, aunque para ser financiado por las municipalidades. Las municipalidades también tomaron la iniciativa de financiar y organizar la mejora de la sociedad moderna a través de la inversión en trabajos locales de electricidades, suministro de agua, y hospitales. Una ilustración de la relación entre las municipalidades y el estado en Noruega, es que el presupuesto de la capital (Oslo) era equivalente a quinto del presupuesto nacional. Incluso los problemas de importancia nacional habían sido co-financiados por el estado y las municipalidades. La vía férrea era un ejemplo. Ahora las nuevas políticas sociales

---

4 En Inglaterra el Acto de la Compensación de los Obreros se pasó en 1897.

requirieron los mismos esfuerzos colaborativos, inspirados por reformas extranjeras y bajo la presión de los problemas domésticos y una conciencia creciente de los fracasos de una economía industrial no regulada. Había conflictos ciertamente políticos en el carácter y balanza de semejante reforma, sobre todo en Suecia. En particular, en Noruega los políticos liberales y agrarios eran sin embargo importantes y muchos de ellos estaban arraigados en los movimientos sociales y culturales populares, justo como los social-demócratas así como varios conservadores. Los movimientos sociales afrontaron las muchas cuestiones sociales, a menudo con el apoyo de académicos expertos y los partidos políticos siguieron la iniciativa con nuevos postes en sus programas de partido para elecciones generales y locales. La organización de mujeres nacionales unió sus fuerzas con doctores y las ciencias médicas para detener la fatal tuberculosis, que tomó las tantas vidas de todos los segmentos de la sociedad. Ellos aumentaron los fondos, enfermeras contratadas para enseñar sobre la higiene básica, hospitales financiados, entrenamiento médico y finalmente empujaron a los partidos políticos a incluir hospitales y salud en sus programas.

El seguro de enfermedad fue implementado en Noruega en 1909, después de muchos años de discusiones en quién debe ser incluido y quién debe pagar. Esto reemplazó la existencia del seguro de enfermedad privado, financiado principalmente por los obreros, pero con un poco de ayuda de los empleadores y, en Suecia, también alguna ayuda de las municipalidades (desde 1891). Los social-demócratas quisieron un beneficio de enfermedad universal y no un esquema de seguro que sería simplemente otra carga para las personas pobres ya existentes. El Acto del Seguro de Enfermedad de 1909 aseguró principalmente a los obreros de las fábricas urbanos y sirvientes, ya fueran urbanos o rurales, con ingresos por encima de un cierto límite. Sesenta por ciento del esquema se financió por los obreros, veinte por ciento por el estado, y otro dos diez por ciento, uno por los patrones y otro por las municipalidades. No había de hecho ninguna redistribución del esquema, sino un plan por reducir el gasto en frenar la pobreza. El esquema del seguro resultó ser muy difícil de administrar en los periodos de desempleo e inflación. Las personas entraron y salieron del sistema en dependencia de sus sueldos. El seguro universal de enfermedad parecía ser el más eficaz y el de más justa solución, y allí estaba creciendo el apoyo político por el principio de solidaridad social democrático: el adinerado tenía que contribuir por medio de la imposición de contribuciones progresivas. Pero las crisis económicas acabaron con todas las reformas. Suecia y Noruega tenían las economías orientadas en las exportaciones, y ambos fueron golpeados duramente por las crisis de 1921, 1926-27, y 1931-34. Durante estas crisis, el seguro de desempleo organizado por algunos sindicatos fue un importante apoyo para muchas familias. Ningún esquema de desempleo universal existía aún y muchos de los desempleados no eran miembros de los sindicatos y no recibían apoyo económico. Para muchos, la solución era buscar un poco de sustento en los distritos rurales, pagado o impagado. La gente joven comprendió allí que no había ningún trabajo pagado y se quedaron en sus casas en las granjas. En Noruega, los sindicatos declararon que eso debería ser únicamente un sostén en las familias; las mujeres casadas tenían que dejar sus trabajos. Suecia hubo de ser el primer país en introducir seguro de vejez universal obligatorio en 1913. La cantidad era baja, pero en el campo, donde los costos de la vida eran menores, esta redistribución realmente hizo la diferencia. Las mujeres casadas también recibieron la pensión por vejez y esto probablemente pudo considerarse como un reconocimiento a la contribución de las mujeres a la economía (Wennemo 2014: 99). Una explicación para esta exitosa reforma fue que ahora los granjeros también aceptaban el principio de universalidad. Con una pensión universal para los agricultores, así como los salarios por el trabajo, deberían recibir los beneficios del sistema redistributivo (Wennemo 2014: 147). Un sistema universal también previno la estigmatización de los receptores. En 1935, Suecia reformó el esquema de pensión por la edad a un impuesto que financió el sistema.

Los noruegos también alcanzaron un compromiso en la pensión por edad para el más pobre, financiado por impuestos, en 1923. Sin embargo, las dificultades económicas del momento hicieron imposible implementar la ley. Ni los conservadores ni los liberales se atrevieron a ir por impuestos pesados durante la depresión. Cada vez más las municipalidades habían introducido la pensión por edad, pero todos se detuvieron debido a las crisis. Fue el compromiso de clase entre Arbeiderpartiet (El Partido de trabajo Noruego) y Bondepartiet



(el partido de los Agricultores o Granjeros; después Senterpartiet, el Partido de Centro) que hizo posible que ese impuesto financiara la pensión por edad. En 1936, una pensión para las personas mayores se introdujo en Noruega. Como en Suecia la cantidad era baja, pero en el campo era una ayuda real.

La ayuda por maternidad también fue implementada. La capital de Noruega, Oslo, había implementado un esquema en 1919 en el que las madres solteras obtuvieron un apoyo económico que hizo posible para ellas poder cuidar a sus niños. Todas las madres solteras con niños menores de 15 años y un ingreso por debajo de un cierto nivel, recibieron una pensión. La pensión era baja y las municipalidades esperaban que estas madres buscaran trabajo y también apoyaran a ellas mismas con sus propios ingresos (Seip e Ibsen 1989: 416-7). Sólo después de la Segunda Guerra Mundial, en 1948, hizo que Noruega estableciera el apoyo universal a las madres que tuvieran más de un niño.

Reformas y compromisos políticos se aplicaron también para intentar regular la vida activa. En Noruega, los sindicatos y empleadores hicieron el primer acuerdo colectivo nacional en 1907. Una parte vital de este acuerdo fue con esos experimentados obreros del metal, que recibirían un salario mínimo incluso en las circunstancias de empleos sobrantes y en donde habría negociaciones locales sobre salarios más altos, particularmente para los obreros más eficientes. Los obreros no calificados firmaban igualmente un contrato. La idea general era regular la vida activa de semejante manera que no hubieran huelgas y ni cierres patronales durante los periodos en que los contratos colectivamente negociados eran válidos; en 1915, el parlamento noruego aprobó un acto de disputa industrial en favor de los contratos de trabajo colectivos. Sin embargo, los varios esfuerzos a los compromisos fueron criticados por secciones radicales del movimiento del trabajo en ambos países. Por un breve periodo de tiempo, el Partido del Trabajo Noruego se unió incluso al Comunista Internacional, y durante los 1920s, en Noruega y en Suecia el número de conflictos industriales fue comparativamente alto. Esto solo cambió con los pactos sociales en los años treinta, que son analizados en detalle en Capítulo Diez.

### **De las huelgas rebeldes a los gobiernos social-demócratas**

Las crisis económicas en los años veinte pusieron fin durante un tiempo a la reforma social. Los recientemente establecidos esquemas de jubilación municipales se abolieron y ninguna nueva reforma fue introducida. Las crisis revelaron las diferencias entre el pobre (principalmente rural) y el rico (urbano) en las municipalidades. Muchas municipalidades cayeron en la quiebra y quedaron bajo el control nacional. En Noruega en 1935, el 11% de la población recibió subvención para pobre; las municipalidades usaron como promedio un 21% y las municipalidades urbanas el 16% de su gasto para ayudar a los pobres (Seip 1984: 31). Las crisis reforzaron la comprensión de la urgente necesidad de un esquema general de bienestar o asistencia social. En el entretanto, las soluciones rurales tradicionales continuaron: a las personas desempleadas se les permitió preparar terrenos para el cultivo en áreas marginales y arables, y 15,500 nuevas pequeñas granjas recibieron los subsidios del estado noruego entre 1921 y 1939.

Los social-demócratas en Noruega así como en Suecia entendieron que ellos no podrían ganar las elecciones y desarrollar reformas de bienestar social sin construir las alianzas más amplias. Habían existido gobiernos efímeros Social Demócrata en los años veinte, en Suecia en 1920, 1921 y 1924, y en Noruega en 1928, pero sin una mayoría en el parlamento ellos no tenían ninguna posibilidad para impulsar las reformas. A pesar de los adelantos electorales en ambos países, los Social-demócratas tuvieron que establecer las alianzas más amplias para poder formar sus gobiernos. Los liberales habían sido los aliados obvios en previas luchas por derechos civiles y políticos, pero ahora los social-demócratas recurrieron a los partidos agrarios haciendo exenciones de sus preferencias generales por los regímenes de libre comercio cuando vinieron los productos

de los agricultores, y a través del ajuste de sus propuestas de política de bienestar. Los partidos de los granjeros estaban en particular contentos por los precios más altos de la leche y apoyaron a los gobiernos del Partido de Trabajos que podrían financiar las reformas por vía de los impuestos directos e indirectos más altos. Las reformas de asistencia social para todos a través del estado y no sólo para los obreros industriales, también fue atractivo para la población rural. Realmente, fue en mucho gracias a la iniciación a principio de los 1930s de este *kohandel* o *hestehandel* (caballo comerciando) entre los Partidos del Trabajo y el de los agricultores o granjero, que los Social-demócratas entraron en el gobierno y pudieron convencer a los votantes sobre sus políticas. En elecciones generales hasta 1965 los Social-demócratas en Noruega recibieron la mayoría de los votos (sobre 45%) y se mantuvieron en el gobierno. En Suecia los Social-demócratas se quedaron en el poder hasta las 1976. Y, entre otras cosas, facilitó el mejor conocimiento de las reformas en asistencia social y pactos sociales entre el capital y el trabajo (vea Capítulos Uno, Dos, y Diez).<sup>5</sup>

El periodo de reforma en los inicios de los 1900s había acabado con la legislación de las 8 horas laborales en 1919 en ambos países. La Ley noruega de pensión por la edad de 1923 no se había llevado a cabo debido a las crisis. En 1936, el parlamento noruego aprobó una nueva ley jubilatoria y se llevó a cabo al siguiente año. Las pensiones se financiaron por un fondo al que las municipalidades y el estado contribuían. Estas pensiones se limitaron a aquellos sin medios y las cantidades no eran más que las destinadas a la ayuda para pobres, pero un derecho había sido establecido.

Otro asunto sin resolver, ese del seguro de desempleo, finalmente encontró una solución: Suecia introdujo el seguro de desempleo en 1934, aunque no era obligatorio y organizado por los sindicatos con algunas provisiones del estado, siguiendo al llamado modelo Gante (porque era semejante al esquema que se había llevado a cabo primero en Gante, Bélgica). En Noruega la ayuda obligatoria de desempleo se introdujo en 1938. Cubría sólo 15 semanas, pero otra vez un nuevo un derecho era establecido. Ambas reformas eran posibles implementarlas en gran medida gracias a los nuevos gobiernos social-demócratas que fueron apoyados por el partido de los agricultores.

## Post-segunda guerra mundial

En los años 1960s los países escandinavos cambiaron notablemente. Los salarios del trabajo se habían convertido en la fuente principal de ingresos y la población agraria estaba muy reducida. En Suecia, una política de fuerte urbanización había despoblado el campo sueco. Noruega conservó una población rural relativamente grande debido a las pesquerías e industrias basadas en la energía hidráulica y los minerales. En ningún país, sin embargo, las personas desempleadas pudieron retirarse hacia la sociedad rural, como ellos lo habían hecho antes de la guerra. El desarrollo de la economía no podría confiar en tales estrategias individuales y locales. Una aceptación de sistemas redistributivos y principios universales se fueron difundiendo más en la población y en todos los partidos políticos. El desafío para el buen funcionamiento del esquema de estado de bienestar nacional parecía ser tecnología y administración, y el boceto de la reforma requirió planeamiento. El establecimiento de un sistema de “pague como usted va”, con una pensión mínima básica para todos y las pensiones adicionales basadas en el nivel del ingreso e impuestos pagados, requerirían de una gran burocracia basada en la tecnología de información moderna (Seip 1994). Suecia tomó un papel pionero en el proceso de planificación, el que los políticos noruegos observaron

---

5 En 1935, la Confederación de sindicatos (LO) y la Asociación de Empleadores Noruegos (NAF) firmó un Acuerdo Principal entre los sindicatos y patrones. Un acuerdo similar se firmó tres años después en Suecia. En Noruega este acuerdo vino en el mismo año en que entró en el poder un sólido gobierno Social Democrático.

ansiosamente. Tarjetas de pegar y la computación en sus etapas tempranas se volvieron la solución para el sistema de equidad social complejo que finalmente se estableció (Schartum 1985; Schartum 1987). En 1962 Suecia y Noruega establecieron los Esquemas de Seguros Nacionales.

Las precondiciones tecnológicas no debieron pasarse por alto para la redistribución y la ingeniería social. Si la tecnología de la informática fuese a ser una herramienta para la equidad social y justicia, las figuras fiables del sector de la banca y muchos datos privados tenían que estar accesibles para los cálculos. De ahí que otra larga tradición escandinava debió ser olvidada: aquella del deber del vicario de registrar e informar datos vitales en los bautismos, entierros, matrimonios y migración. La transparencia era una precondición para la ciudadanía; los derechos políticos y sociales dependían de la aceptación de la idea de que ciertos datos no fueran considerados como privados sino más o menos públicos. Desde el siglo XIX, las listas de impuestos habían estado abiertas al público, para que todos pudieran ir al ayuntamiento de la ciudad y ver por sí mismos quien era el contribuyente más grande o el más pequeño. Aún más, aquellos que no pagaban los impuestos perdieron su voto (hasta 1919 en Noruega y 1937 en Suecia) mientras tuvieran una deuda atrasada. En los 1960, los datos en el ingreso y ahorro tenían que ser transparentes y estar disponibles para las autoridades ser capaces de preparar un sistema de redistribución social basado en la imposición de contribuciones. La justicia y la previsibilidad no eran posibles sin la confianza y el buen desarrollo administrativo y las habilidades tecnológicas.

Una consecuencia más amplia del impuesto basado en el sistema de redistribución, era el campo creciente de bienes comunes que dio a las personas oportunidades más equitativas en la vida; los hospitales, escuelas, las universidades, las escuelas secundarias, los caminos, las vías férreas, las plantas de electricidad, y después de un tiempo también en Noruega, jardines para infantes conocidos como kindergartens. Las escuelas permanecían públicas. Los programas nacionales para formar maestros aseguraban la calidad de las escuelas.

Las escuelas primarias públicas son consideradas una de las principales causas de igualdad social en Escandinavia, incluso hoy (Moene Capítulo 10). Pero hay diferencias notables entre los países. Suecia y Dinamarca tienen más escuelas privadas que Noruega. En estos países por igual, más padres envían a sus niños a las escuelas privadas por razones sociales o religiosas, o contratan a maestros privados. Hoy solamente el cuatro por ciento en Noruega asiste a las escuelas privadas, contra un 7.6 por ciento en Suecia, un 12 por ciento en Dinamarca y un 13 por ciento en la Unión europea en su conjunto<sup>6</sup> (Berge y Hyggen 2011).

El estado de bienestar en Escandinavia no ha sido improblemático. Por ejemplo, el estado de bienestar empezó como género torcido porque estaba basado en el principio de un sostén masculino de la familia, pagando impuestos por encima de un promedio de vida normal. Tampoco los trabajos de tiempo parcial de las mujeres, ni su trabajo no remunerado en los hogares y granjas les dio ningún derecho en el sistema. Hasta los tiempos recientes, cuando que las mujeres han adoptado hábitos de trabajo masculinos, esto quiere decir que las generaciones más viejas de mujeres recibieron solamente pensiones básicas aun si ellas hubiesen trabajado toda su vida. Importantes cambios en el empleo de mujeres escandinavas y en sus derechos sociales en los finales del siglo XX se esbozan en el Capítulo Nueve por Fredrik Engelstad.

---

6 En la Unión Europea hay grandes diferencias, con un 56 por ciento en Bélgica.

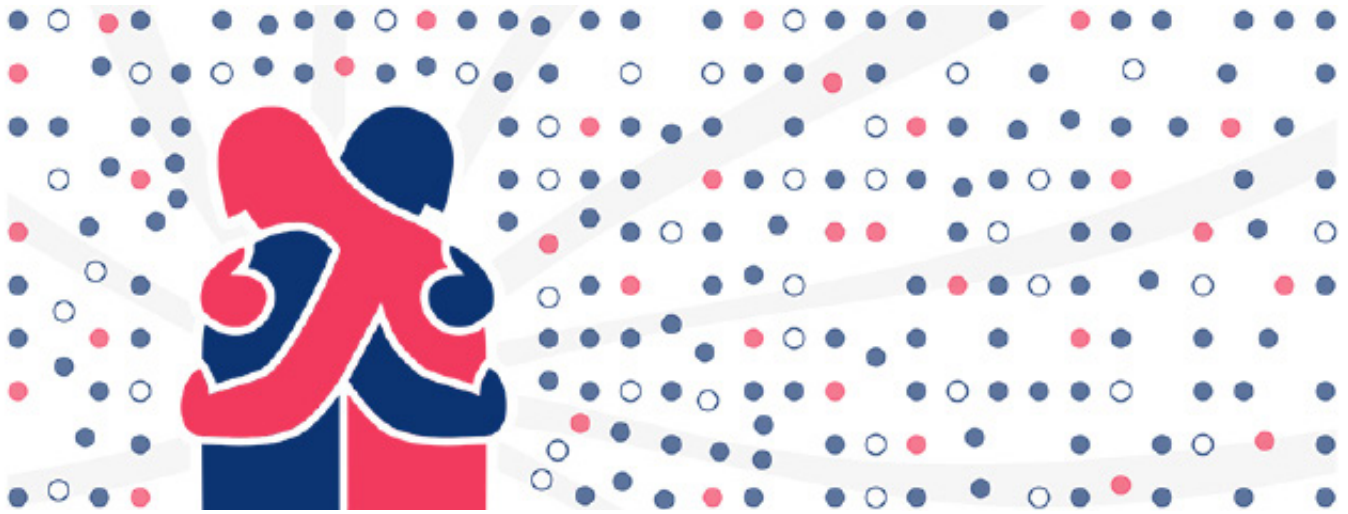
## Conclusiones

Los esfuerzos a los que Patrick Heller ha llamado, la formación de formas efectivas de ciudadanía en el nivel local, como un pilar para impulsar adelantos social democráticos, y los cuales han sido probados fuera del contexto más célebre de Kerala, definitivamente resuenan en la historia inicial de Escandinavia, de una gobernanza basada en los ciudadanos y en el bienestar social dentro del contexto de una economía agraria y parroquias, y luego en las municipalidades. Ya a principio del siglo XIX, entonces, las personas ordinarias en Noruega y Suecia tenían la ciudadanía política y una larga historia de implicación con la ley, justicia y acuerdos comunitarios sobre asuntos comunes, aunque no en arenas democráticas en el sentido moderno. La democracia política emergió hacia el fin del siglo XIX y al principio del siglo XX. Por entonces, los partidos liberales se comprometían en las políticas sociales y la introducción de algunas reformas, a menudo con el apoyo de los conservadores. En el proceso de industrialización, sin embargo, las ciudadanía locales y medidas de bienestar social con raíces en la economía agraria eran claramente insuficientes y la nueva legislación liberal proteccionista era solamente para prevenir los efectos más adversos de la industrialización. Las reformas que requirieron una considerable redistribución y los derechos más amplios de ciudadanía, como las pensiones por la edad y después la igualdad de género, no comenzaron a tomar fuerza hasta que los social-demócratas ganaron influencia (sobre todo de los 1930 en adelante) e hicieron posible reformas universales y nacionales. Esto estaba en base a las alianzas más amplias con partidos que representaban a la población rural, seguido por los compromisos de clase entre el capital y el trabajo combinando el crecimiento y los derechos del trabajo.

¿Qué habilitó el pleno contra movimiento en Noruega y Suecia contra la amplia escala de co-modificaciones? Los movimientos no eran solo sobre la resistencia de una comparativamente ancha y unificada clase trabajadora en el contexto de una tarde-rápida industrialización. El arte y literatura también movilizaron sentimientos. Los fracasos y el egoísmo de la vida burguesa se criticaron severamente y más igualitarismo social y actitudes morales hacia la sociedad, más allá de las relaciones del mercado, se respetaron ampliamente. En alguna magnitud, todos los partidos políticos tenían que responder con una agenda política que ofreciera respuestas a los asuntos levantados por los movimientos populares y la literatura moderna, problemas como aquellos del trabajo infantil, el abuso sexual y la emancipación de las mujeres. La respuesta socialista era ciertamente más radical, con un enfoque en la redistribución de riqueza y poder. Pero la visión de una sociedad más común y corriente, una sociedad responsable, comprometida a los intelectuales lejos en rango medio de la sociedad. Las crisis económicas de principios del siglo XX tuvieron un gran impacto. Los compromisos de clases hicieron posible ganar las mayorías en el parlamento, para lograr las importantes reformas sociales universales y acuerdos entre el capital y el trabajo, basados en la eficiencia de la producción, en acuerdos colectivos sobre los sueldos y la vida activa. Hay muchos caminos similares entre la historia escandinava y los valores o cultura subyacentes de las reformas sociales en Kerala que animó o levantó la autoestima entre las personas subordinadas y marginalizadas.

**\*Capítulo Cuatro del Libro: Reinventando El Desarrollo Social Democrático**





# **CUBa** **PRÓXIMA**

Centro de Estudios sobre el Estado de Derecho

[www.cubaproxima.org](http://www.cubaproxima.org)



