

Stephan HAGGARD y Robert R. KAUFMAN, *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2008, 473 pp.

A lo largo las últimas décadas, el desarrollo del Estado del Bienestar ha generado una gran cantidad de literatura, que abarca diferentes disciplinas como la economía, la sociología o la ciencia política. Sin embargo, la mayoría de estos trabajos se centran en la evolución seguida por la política social en los países desarrollados. Una de las principales virtudes del libro que aquí se reseña es, precisamente, que analiza el desarrollo de los sistemas de protección social en los países no desarrollados o de desarrollo intermedio. Concretamente se centra en los antiguos países comunistas de la Europa del Este, en el sudeste asiático y en América Latina, contribuyendo así a llenar un vacío importante en la literatura científica.

Por otro lado, a pesar de que los autores son politólogos de formación, el trabajo ofrece un análisis en perspectiva histórica. De hecho, la idea original del libro era estudiar las reformas sociales de los años 80 y 90 en las regiones mencionadas anteriormente, pero el peso ejercido por lo que los autores llaman el 'legado histórico' en la evolución y aplicación de las mismas, les llevó a echar la vista atrás en el tiempo y a adoptar una perspectiva histórica para poder entender el presente, lo que, por otro lado, constituye una de las mejores estrategias para reivindicar la importancia del análisis histórico.

El libro, por lo demás, está dividido en dos partes claramente diferenciadas. En la primera (capítulos 1 a 4) se analizan los orígenes históricos del Estado del Bienestar, mientras que en la segunda (capítulos 5 a 8) se analiza la implementación de las reformas sociales de los años 80 y 90. En los primeros capítulos de cada una de estas dos partes (el 1 y el 5, respectivamente) los autores presentan una visión de conjunto y el marco teórico general, mientras que el resto de capítulos analizan región a región y país a país. Esto hace, sin embargo, que muchos de los argumentos teóricos aparezcan recurrentemente y que la lectura se haga ligeramente repetitiva en algunas ocasiones. En cualquier caso, el libro está bien escrito y organizado y se lee con mucha facilidad. La econometría, por otro lado, no es muy abundante (tan solo los capítulos 1 y 5 incluyen alguna regresión), y, en última instancia, aquellos que no estén familiarizados con los métodos cuantitativos pueden seguir perfectamente el hilo argumental simplemente a partir del texto.

Para analizar los orígenes de la política social los autores adoptan un marco analítico muy sugerente, basado en dos ideas básicas. La primera es que la estrategia de desarrollo económico adoptada en cada país es crucial para entender los sistemas de protección social que después éstos aplicarán. La segunda es que ésta no es suficiente y hay que

analizar también los factores políticos. En relación a la primera idea, Haggard y Kaufman consideran que la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en América Latina favoreció la creación de sistemas de protección social contributivos que implicaban altos costes laborales, pero que las empresas estaban dispuestas a soportar, porque la protección del mercado interior les permitía repercutir dichos costes sobre los consumidores. Sin embargo, la protección social en la mayoría de países latinoamericanos estuvo limitada a los trabajadores formales de los sectores normalmente desarrollados al amparo de la ISI; mientras que los trabajadores rurales y los trabajadores informales de la industria o los servicios quedaron excluidos.

En el caso de los países del sudeste asiático, en cambio, la estrategia de desarrollo orientada al exterior hizo que éstos estuviesen sometidos a una fuerte competencia en el mercado internacional, que se vio acentuada a la vez por la continua aparición de nuevos países emergentes en la región, con menores costes laborales y una estrategia de desarrollo similar. Esto hizo que los países pioneros fuesen desplazando la producción de sectores trabajo-intensivos a sectores intensivos en capital humano para poder seguir siendo competitivos. En consecuencia, a diferencia de la situación en América Latina, tanto las empresas como los economistas de estos países se mostraron muy reacios a crear sistemas de protección social contributivos que aumentasen los costes laborales, y por el mismo motivo rechazaron las regulaciones del mercado de trabajo que pudiesen reducir la flexibilidad laboral. Sin embargo, la atención prestada a la educación fue considerablemente mayor, en parte debido a la mencionada estrategia de desarrollo orientada al exterior, pero en parte debido a la difusión de ideologías nacionalistas tras la independencia, que crearon incentivos para el desarrollo de la educación por motivos no económicos. No queda del todo claro, sin embargo, si los autores consideran a la globalización responsable del escaso desarrollo alcanzado por la política social en estos países. Muestran convincentemente cómo ésta dificultó la aparición de sistemas de protección contributivos que habría encarecido los costes laborales, pero ¿podrían haberse desarrollado sistemas de protección social alternativos? Por ejemplo, autores como Baldwin (1990) y Huberman y Lewchuk (2003) sugieren que en las etapas iniciales del desarrollo de la política social, los países europeos más expuestos al comercio internacional desarrollaron sistemas de protección social financiados vía impuestos con un impacto menos directo sobre los costes laborales. Habría sido, sin duda, interesante que los autores hubiesen explorado más esta posibilidad, especialmente teniendo en cuenta el contrafactual que supuso el rápido crecimiento del gasto social en los países del sudeste asiático durante los años 80.

Volviendo al papel desempeñado por la estrategia de desarrollo económico, Haggard y Kaufman consideran que el modelo de política social en los países de la Europa del Este vino determinado, no tanto porque se adoptase una estrategia de desarrollo 'hacia adentro' o 'hacia afuera', sino por el papel desempeñado por el Estado en la economía. La estatalización de la economía y la desaparición de la iniciativa privada hicieron que la protección social pasase necesariamente a ser una función más del Estado. Por otro lado, la propia estatalización sentó las bases para la efectiva universalización de la política social, al estatalizar también los puestos de trabajo. Asimismo, la colectivización de la agricultura permitió la rápida extensión al campo de los beneficios sociales. Por último, la educación recibió también un gran impulso en los antiguos países socialistas, ya que ésta era una pieza clave en la planificación de la mano de obra.

Además de la influencia ejercida por el modelo de desarrollo económico, Haggard y Kaufman analizan también el papel de la democracia, pero insisten en la idea de que no puede establecerse una relación simple y directa entre democracia y política social. Las dictaduras comunistas posiblemente sean el ejemplo más elocuente de ello. Aún así, los autores muestran como, *ceteris paribus*, la democracia tuvo un impacto positivo. Dentro de los 'límites' establecidos por la estrategia de desarrollo económico se observan diferencias en el desarrollo de la política social entre países dependiendo de si estos fueron más o menos democráticos. Así, por ejemplo, en el caso de los países latinoamericanos aquellos que disfrutaron de democracias más duraderas, como por ejemplo Uruguay o Costa Rica, tuvieron sistemas de protección social más amplios y de carácter más universal; mientras que las dictaduras frenaron o incluso deshicieron muchos de los logros de los periodos democráticos, y además tendieron a favorecer a determinados grupos urbanos sobre el conjunto de la población. En el caso de los países del sudeste asiático, el problema es que no existe un contrafactual claro. Todos ellos tuvieron gobiernos autoritarios o semiautoritarios, muy influenciados además por la política exterior estadounidense en el contexto de la guerra fría, y en todos ellos la política social experimentó un desarrollo muy modesto antes de los años ochenta. Aún así, los autores consideran que los países menos autoritarios o aquellos que debieron hacer frente a fuertes presiones desde abajo, como las insurrecciones rurales en Corea, prestaron algo más de atención a la política social, aunque la evidencia no es concluyente.

En el caso de los antiguos países comunistas de la Europa del Este, sin embargo, los autores no encuentran evidencia de que la política fuese un factor determinante. Todos ellos alcanzaron elevados niveles de protección social y tendieron a converger, independientemente de si fueron países con una historia política más o menos convulsa, como pudo ser el caso de Polonia, de si mantenían una línea política 'ortodoxa' dentro de los estándares soviéticos, como Checoslovaquia, o si por el contrario eran 'heterodoxos' como Hungría. Haggard y Kaufman enfatizan los aspectos económicos (la estatalización de la economía) para explicar el desarrollo de la política social. Sin embargo, ésta es posiblemente una de las partes más insatisfactorias del libro. La estatalización de la economía no explica, como lo propios autores reconocen, por qué las dictaduras comunistas no favorecieron más a unos grupos sociales que a otros, como ocurrió en las dictaduras latinoamericanas, por ejemplo. Al contrario, los sistemas de protección social socialistas fueron ampliamente igualitarios, a pesar de los privilegios de la nomenclatura. Pero sobre todo, la estatalización no explica los elevados niveles de protección alcanzados. Si bien es cierto que ésta convertía al Estado en el único proveedor posible de protección social, esto no significa que tuviese que hacerlo generosamente. En ese sentido, los autores recurren en última instancia a argumentos basados en la ideología de la élite dirigente, pero quizás habría sido más interesante analizar si hubo diferencias entre las dictaduras comunistas y las dictaduras latinoamericanas o del sudeste asiático en la forma y la intensidad de la represión ejercida sobre los grupos sociales tradicionalmente a favor y en contra de la política social.

En la segunda parte del libro los autores abordan el análisis de las reformas que se llevaron a cabo a lo largo de los años 80 y 90 con el objetivo de reestructurar y en gran medida dismantelar los sistemas de protección social construidos en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial. Nuevamente el análisis se basa en dos ideas básicas. La pri-

mera es que el éxito de las reformas varió considerablemente en función del legado histórico. Los países de América Latina y la Europa del Este aportan buenos casos de estudio en ese sentido. Ambas regiones experimentaron crisis económicas de carácter estructural, y en ambas se llevaron a cabo reformas importantes. Sin embargo, en los países de la Europa del Este donde los sistemas de protección social eran más amplios y generosos que en América Latina y no estaban focalizados en grupos específicos de la población, la oposición a las reformas fue mucho mayor, precisamente porque el número de beneficiarios era también mucho mayor. En algunos casos, como por ejemplo en la República Checa, incluso los partidos ideológicamente comprometidos con las reformas liberales se vieron obligados a abandonar su programa reformista para no perder el apoyo del electorado. Asimismo, en los países latinoamericanos, como Uruguay o Costa Rica, donde la protección social tenía un carácter más universal, la oposición a las reformas también fue mayor. En el caso de los países del sudeste asiático el legado histórico actuó por otra vía. El retraso que éstos tenían en materia de protección social y las posibilidades de financiación que habían acumulado tras años de crecimiento económico, hicieron posible que el gasto social experimentase un incremento considerable durante los años 80 y 90; coincidiendo, además, con un momento en que muchos de ellos experimentaron procesos de democratización. De hecho, es ésta la segunda idea que guía el trabajo de Haggard y Kaufman en esta parte del libro. La democracia ayuda a complementar el análisis basado en el legado histórico, y los autores muestran como los países donde no hubo democracia fue más fácil reformar los sistemas de protección social. El caso de Chile es seguramente el ejemplo más paradigmático. Solo bajo una dictadura como la de Pinochet se podría haber llevado a cabo una reforma (y una privatización) global del sistema de protección social como se hizo.

El libro de Haggard y Kaufman es, en definitiva, un trabajo ambicioso, tanto por la gran cantidad de países que incluyen en el análisis, como por la amplitud de los temas tratados, que van desde los orígenes del Estado del Bienestar hasta las reformas más recientes. Tiene, además, la virtud de abordar el análisis de la política social en países a los que hasta ahora se había prestado poca atención, y de establecer comparaciones internacionales ingeniosas entre países que normalmente se analizaban por separado, utilizando además un marco analítico único. Todo ello hace de él un magnífico libro, imprescindible para todos aquellos interesados en la historia, el desarrollo y la situación actual del Estado del Bienestar.

SERGIO ESPUELAS BARROSO