

.....
Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe, de Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, Princeton, Princeton University Press, 2008, 502 pp.

The Political Economy of the Welfare State in Latin America, de Alex Segura-Ubiergo, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, 305 pp.

Por Michelle Dion, Universidad McMaster

En el transcurso de la década de 1990 diversos acontecimientos convergieron para estimular un nuevo interés por la política del bienestar en América Latina: sonadas reformas de la seguridad social —que incluyeron la privatización de las pensiones— en toda la región; nuevos programas dirigidos de combate a la pobreza, como los de México y Brasil, con un significativo apoyo del Banco Mundial, y cambios dinámicos debido a la liberalización económica y política. Los dos libros que se reseñan aquí combinan análisis cuantitativos de grandes-*n* con estudios históricos de caso a fin de evaluar las teorías precedentes sobre la política del bienestar en amplias muestras de países latinoamericanos (Segura-Ubiergo) o transregionales (Haggard y Kaufman).

El libro de Segura-Ubiergo se concentra en dos preguntas clave, ¿por qué algunas naciones de Latinoamérica gastan más que otras en programas socia-

les? y ¿cuáles han sido los efectos de la globalización y la democratización sobre el gasto social en la región?

Para responder estas preguntas combina el Análisis Cualitativo Comparativo (QCA, que usa álgebra booleana), análisis de regresión de los datos sobre gastos (1973-2003) y estudios de caso cualitativos de Chile, Costa Rica y Perú. El autor empieza usando el gasto social total entre 1997 y 2000 y el porcentaje de la población cubierta por la seguridad social en 1980 para clasificar a los países de su estudio en dos categorías: Estados de bienestar (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) y Estados que no son de bienestar (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela). Después de dividir la muestra en estas dos categorías, el análisis booleano sugiere que en América Latina hay dos trayectorias que conducen a un Estado de bienestar: el desarrollo económico, ya sea con democracia (Brasil), con un fuerte poder de la izquierda y los sindicatos (Argentina/Chile), o menor desarrollo económico con un prolongado periodo de democracia junto con un fuerte poder tanto de la izquierda como de los sindicatos (Costa Rica). El trabajo revisa después las teorías existentes y presenta una serie de modelos estadísticos de gastos sociales para la muestra de países entre 1973 y 2003, que en gran medida abarca el mismo terreno que Kaufman y Segura-Ubiergo (2001).

No obstante, aquí el autor vuelve a dividir su muestra en Estados de bienestar y Estados que no son de bienestar, a fin de ejemplificar las diferencias entre ambos grupos. Los tres últimos capítulos ofrecen una visión general del gasto social en Chile, Costa Rica y Perú, con énfasis en el gasto a partir de 1973.

La fortaleza de este libro es también su mayor debilidad: el lugar central que ocupan los indicadores cuantitativos y el análisis del gasto social. A pesar de que el autor reconoce las limitaciones de los datos del gasto para describir políticas sociales, su análisis está conformado e impulsado con base en un conjunto restringido y problemático de indicadores de gasto. Por ejemplo, los datos (del FMI) que Segura-Ubierno denomina “gastos en seguridad social” incluyen los realizados *tanto* en seguridad social *como* en programas dirigidos al combate de la pobreza. Teórica y empíricamente, las presiones de la globalización son diferentes para los dos tipos de gastos que se agregan en esta medición: la globalización promueve retirarse de la seguridad social y pasar hacia la asistencia social, tal como lo indican los estudios de caso latinoamericanos de Haggard y Kaufman. Además, la división de la muestra latinoamericana de Segura-Ubierno (capítulo 2) en Estados de bienestar y no de bienestar se basa en un gasto promedio desde 1973 hasta 2000, que emplea datos de años poste-

riores a la crisis para categorizar de manera retrospectiva Estados de bienestar antes de la crisis de la deuda. Esto resulta problemático, porque los datos del gasto llevan a Segura-Ubierno a clasificar a Brasil como Estado de bienestar y a México como Estado que no es de bienestar. Sin embargo, si se usan los datos de gasto anteriores a 1980 Haggard y Kaufman, así como las cifras de la cobertura en 1980, Brasil y México resultan bastante comparables, y México tal vez supera en desempeño a Brasil por lo que se refiere a ciertos indicadores. Esta categorización es importante porque afecta las inferencias del análisis OCA utilizado para explicar el desarrollo del bienestar en América Latina. Si se hubiese categorizado a México como Estado de bienestar, tal como se hizo con Brasil, hubiese compartido la misma *trayectoria* que Argentina. Además, los análisis estadísticos de los datos de gasto (capítulo 4) tienen inconsistencias u omisiones de presentación que llevan a cuestionar los resultados.¹

¹ Por ejemplo, en los cuadros 4.2-4.4 los “valores z entre paréntesis” no son consistentes con las anotaciones de significación estadística ni con errores estándar; la misma gráfica parece presentarse dos veces en la p. 91, y la figura 4.10 de efectos predichos es inconsistente con los hallazgos sobre los cuales se informa, que deberían producir una gráfica con una línea curva. Además, el autor no proporciona documentación de la solidez de los resultados para especificaciones alternas, a pesar de que en la bi-

Es loable que Segura-Ubiergo incluyese capítulos comparativos sobre Chile, Costa Rica y Perú. Las comparaciones son, primordialmente, descripciones narrativas de los patrones de gasto, y hubiesen ganado de haber tomado en cuenta los cambios del contenido político. Por ejemplo, aunque Chile, con Pinochet, tuvo tal vez el periodo de reestructuración más drástica del bienestar social en la región desde la década de 1970, Segura-Ubiergo apenas toca las reformas de las pensiones, la salud y la educación que realizó el régimen, aparte de describir los gastos, ignorando importantes transformaciones de la estructura y el contenido de la naturaleza del contrato social que acompañó a esas reformas. De los tres estudios de caso, el tratamiento de Perú resulta soberbio, porque Segura-Ubiergo vincula muy bien las transformaciones económicas y políticas con cambios en el enfoque y el contenido de la política social. En conjunto, este autor ofrece un libro ambicioso que usa las teorías dominantes de la bibliografía para examinar los gastos sociales en América Latina.

El nuevo libro de Haggard y Kaufman va más allá que el de Segura-Ubiergo porque abarca más terreno histórico y geográfico. Haggard y Kaufman utilizan planteamientos teóricos recientes

sobre el desarrollo de los Estados de bienestar en las democracias industrializadas avanzadas para explicar patrones de oferta de política social pública en América Latina, el este de Asia y Europa oriental. En términos amplios, sostienen que la variación en los Estados de bienestar de países en desarrollo puede explicarse por la interacción entre la configuración de intereses económicos internos, las estrategias nacionales de desarrollo económico y las instituciones políticas del país, en particular la incidencia del autoritarismo en oposición a la democracia. El enfoque empírico combina estadísticas transnacionales con análisis históricos cualitativos comparativos por región.

El enfoque teórico pragmático de Haggard y Kaufman se adapta lo necesario para explicar el desarrollo inicial de políticas de Estado de bienestar en la primera mitad del libro, y después las transformaciones y cambios recientes, en la segunda parte. Aunque los detalles específicos del desarrollo político temprano cambian por región e incluso por país, Haggard y Kaufman logran identificar los elementos comunes a las diversas regiones: la confluencia de cambios de alineación de coaliciones políticas, políticas de desarrollo nacional y predominio de la democracia política.

La segunda parte del libro revisa los cambios producidos desde las décadas 1980 y 1990 en las políticas de

bliografía pueden encontrarse resultados sumamente divergentes usando las mismas mediciones u otras similares.

bienestar de países de cada región. Los autores reconocen que las primeras políticas sociales dejaron legados importantes para el desarrollo y el cambio del futuro Estado de bienestar. Tal como lo explica el libro, desde los años ochenta los países de cada una de las regiones experimentaron nuevas restricciones económicas y fiscales y, a su vez, cambios de regímenes políticos que influyeron sobre el cambio de política social. Haggard y Kaufman llegan a la conclusión de que el resultado es un patrón variado de cambio y desarrollo de la política de bienestar que difieren sustantivamente en las distintas regiones. La variación regional de las trayectorias del cambio en relación con el bienestar refuta las afirmaciones simples acerca de la convergencia global de la política social.

Es encomiable que Haggard y Kaufman llevaran a cabo comparaciones transregionales e históricas tan ambiciosas que implicasen de manera tan experta explicaciones específicas de cada región, pero consistentes en todas ellas respecto a la política de bienestar en el mundo en desarrollo. La verdadera innovación del libro radica en su análisis empírico, así como en su cobertura transregional e histórica de una amplia gama de políticas. Haggard y Kaufman se ocupan de toda la variedad de la seguridad social —jubilaciones, compensaciones para los trabajadores, pago por desempleo, beneficios por enfermedad— y también de educación públi-

ca, salud e incluso políticas de asistencia social. El resultado es un retrato muy completo del patrón de la oferta de bienestar social en el mundo en desarrollo, donde la seguridad social —que es el enfoque tradicional en las democracias industrializadas avanzadas— muchas veces ha resultado incapaz de cubrir a toda la población. Además, los autores incorporan en sus análisis estadísticos y comparativos resultados del bienestar, como tasas de alfabetismo y de vacunación, y patrones de índices de cobertura. Si bien los especialistas en los diversos países pueden sentirse frustrados por el tratamiento de algunos casos o discrepar en su interpretación del proceso político en determinados momentos históricos, es probable que estas inquietudes sean superadas por la amplitud espacial y temporal que abarca el trabajo de Haggard y Kaufman. En su conjunto, posiblemente *Development, Democracy, and Welfare States* se convierta de *facto* en el libro de texto sobre la economía política del bienestar más allá de las democracias industrializadas avanzadas.

Obras citadas:

Kaufman, Robert R. y Alex Segura-Ubiergo (2001), “Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time-Series Cross-Section Analysis, 1973-1997”, *World Politics* 53(4), julio, pp. 553-587.