

SECCIÓN “DEBATES ACTUALES”

Evelyne Huber y John D. Stephens

Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America

Chicago: University of Chicago Press, 2012, 342 p.

Reseñado por Manuel Bastias Saavedra

Universidad Austral de Chile

Entre los seguros sociales en la Alemania de Bismarck de la década de 1880, las garantías sociales de la Constitución Mexicana de 1917 y la publicación del Plan Beveridge en 1942 en Inglaterra, las respuestas a la pregunta sobre el rol del Estado frente a la expansión desenfrenada del mercado y a sus consecuencias en la calidad de vida de los trabajadores fueron múltiples. A lo largo del periodo de entreguerras, y especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, comenzó a tomar forma el moderno Estado de bienestar que caracterizó el experimento europeo de la posguerra, en el sentido de reconciliar capitalismo, democracia y seguridad social. En América Latina este proceso de creciente intervención estatal tuvo características particulares, caracterizándose sobre todo por un sistema de seguridad social de cobertura estratificada, garantizada a las trabajadoras y trabajadores con empleo estable – industriales y empleados públicos – y excluyendo a las trabajadoras y trabajadores del campo y del vasto sector informal. Con algunas notables excepciones –como el sistema chileno de salud pública instaurado en 1948–, ningún país latinoamericano

llegó a proveer sistemas de seguridad social universales como los esbozados en el Plan Beveridge e implementados por los gobiernos laboristas en la Inglaterra de la posguerra.

Es quizá por la disparidad en la forma y en la magnitud en cómo se ha resuelto la cuestión social en América Latina, que los estudios regionales y comparativos sobre el desarrollo del Estado de bienestar han omitido casi por completo al continente latinoamericano. Incluso en la generación más reciente de estudios – guiados por la idea de una “nueva política del Estado de bienestar” y concentrados en el desmantelamiento de los programas sociales, y en el traspaso de los riesgos sociales desde la comunidad al individuo – América Latina ha ocupado una posición relativamente subordinada. En este sentido el libro “Democracy and the Left” de Evelyne Huber (profesora de ciencia política, especialista en América Latina) y John D. Stephens (profesor de ciencia política y sociología en la University of North Carolina at Chapel Hill), llena un vacío académico dejado por la sociología histórica comparativa. El libro también salda una

deuda de los autores cuya obra colectiva anterior, "Development and Crisis of the Welfare State" (2001), se había concentrado en las "democracias industriales avanzadas".

"Democracy and the Left" tiene como objetivo evaluar la trayectoria de la política social latinoamericana desde el periodo de Industrialización por Substitución de Importaciones (ISI) hasta hoy, pasando por la retracción que caracterizó el periodo del Consenso de Washington. Los autores parten de la premisa de que en los últimos años, América Latina ha mejorado en sus índices de pobreza y desigualdad, argumentando que esta tendencia se debe a que las casi tres décadas de democracia han posibilitado la aplicación de políticas sociales redistributivas por gobiernos de izquierda:

Concluimos que la democracia es una de las condiciones más importantes para la aplicación de políticas sociales redistributivas. Un mecanismo por medio del cual la democracia promueve política social igualitaria es que es una precondition para el desarrollo de partidos de izquierda y para su acceso al poder gubernamental, pero nuestra evidencia indica que tiene efectos adicionales, como la competencia política entre partidos no-izquierdistas con partidos de izquierda (3)¹.

"Democracy and the Left" retoma el marco teórico que Huber y Stephens introdujeron en su colaboración con Dietrich Rueschemeyer en "Capitalist Development and Democracy" (1992), acuñado como power constellations theory en su libro de 2001. La teoría consiste en identificar y analizar la interacción entre tres constelaciones de poder: poder de clase doméstico, los equilibrios de poder entre Estado y sociedad civil, y las estructuras de poder internacionales. El marco teórico es desarrollado en extenso en el Capítulo 2. El tercer capítulo discute diferentes estrategias de redistribución del ingreso y de reducción de pobreza, donde se discuten algunas de las paradojas que se producen entre políticas sociales y resultados en términos de desigualdad o pobreza. Los siguientes capítulos (4, 5 y 6) son analíticos, concentrándose en los casos latinoamericanos, con dos capítulos históricos –periodo de industrialización de la posguerra y periodo de reformas neoliberales– separados por un capítulo de análisis cuantitativo que evalúa las hipótesis centrales.

Quizás la limitación más seria que contiene el libro es su eje temporal que abarca el periodo entre 1945 y 2010. La delimitación temporal que hacen los autores contiene, al menos, dos problemas para el argumento teórico. En primer lugar, llama la atención que el texto se concentre únicamente en las transformaciones en la política social que comenzaron en América Latina después de 1945. Los sistemas de seguridad social y la ampliación del Estado de bienestar en América Latina se hicieron sobre la base de reformas sociales, políticas y legales que

1 "We find that democracy is one of the most important determinants of redistributive social policy. One mechanism by which democracy promotes egalitarian social policy is that it is a precondition for the development of left parties and their access to governmental power, but our evidence indicates that it has additional effects, such as political competition of nonleft parties with left parties." (3)

comenzaron desde, al menos, comienzos del siglo XX, en condiciones en que en América Latina tanto la democracia como los gobiernos de izquierda eran rarezas. En este sentido, el libro deja abiertas algunas importantes preguntas como, por ejemplo, ¿por qué se introdujeron reformas de política social y redistributivas en periodos dominados por gobiernos oligárquicos (Chile, 1910-1925) o dictatoriales (Brasil 1930, Argentina 1940)? En segundo lugar, la delimitación temporal del estudio pareciera exagerar la importancia de la correlación entre democracia, gobiernos de izquierda y la aplicación de políticas sociales redistributivas, especialmente si se considera el predominio de dictaduras derechistas a lo largo del continente desde la década de 1960 y las negativas consecuencias que tuvieron sobre la sindicalización, los derechos sociales adquiridos y la redistribución económica. En este sentido, un estudio de más largo plazo y menos concentrado en éxitos logrados en casos puntuales de la década reciente –como el Brasil del PT– hubiese arrojado conclusiones teóricas y empíricas más fundamentales.

Dejando de lado las críticas, quizá el gran acierto del libro es el último capítulo del libro, dedicado a la comparación de las trayectorias de España y Portugal con la de los países Latinoamericanos que lograron mayor desarrollo en términos de política social (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). Mientras que hasta la década de 1970, los países ibéricos y sudamericanos habían llegado a niveles de desarrollo similares, desde entonces ha habido marcadas diferencias tanto en el grado de desarrollo de

los Estados de bienestar como en los niveles de desigualdad. Desde 1945, mientras que los países europeos introdujeron reformas universalistas, los países latinoamericanos mantuvieron los sistemas de política social que habían adoptado tempranamente. Huber y Stephens argumentan que las grandes diferencias estarían dadas por el momento de la democratización, la distribución del poder político y su ubicación en las esferas de influencia internacional. El hecho de que España y Portugal comenzaran sus periodos democráticos casi una década antes que sus contrapartes en América Latina y antes del comienzo de la retórica de la austeridad (Thatcher y Reagan, y hoy Merkel); el hecho de que contaran con sindicatos fuertes y alianzas entre los sindicatos y la izquierda después de la transición; y el hecho de que cayeran bajo la influencia de las políticas sociales europeas – y no de los Estados Unidos – marcaron las diferencias centrales entre el desarrollo de los países ibéricos con respecto a América Latina.

En resumidas cuentas, “Democracy and the Left” hace el valioso aporte de replantear la discusión sobre el desarrollo y la revitalización del Estado de bienestar en América Latina en un momento histórico en el que las crisis económicas y la globalización habían venido anunciado su extinción. Finalmente, quizá lo que valga la pena rescatar sea el elemento normativo que dejan las conclusiones empíricas y teóricas de los autores para América Latina: más democracia, más izquierda = más igualdad.