

Late Industrializers and the Development of the Welfare State

Christopher Pierson



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Swedish International Development Co-operation Agency (Sida) and the United Kingdom's Department for International Development (DFID). UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8208

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iv
Resumen	v
Introduction	1
Industrialization and Welfare State Growth	1
Industrialization, Enfranchisement and Bureaucracy	3
Welfare States and Late Industrializers	4
The Advantages of Backwardness	5
Late Industrialization and Welfare: Europe	6
Late Industrialization and Welfare: Latin America	9
Late Industrialization and Welfare: East and Southeast Asia	11
Late Industrialization: The Lessons	14
Appendix: First Introduction of Social Insurance Programmes, Universal Suffrage and Current Social Expenditure	18
Methodological Note and Sources	21
Bibliography	22
UNRISD Programme Papers on Social Policy and Development	25
Figures	
Figure 1: Social security expenditure and GDP (selected countries)	2
Figure 2: Industrialization and consolidation of welfare (global)	5
Figure 3: Industrialization and consolidation of welfare (Latin America)	9

Acronyms

CPF	Central Provident Fund
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
GDP	gross domestic product
ICDC	International Child Development Centre
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
MITI	Ministry of International Trade and Industry (Japan)
NGO	non-governmental organization
NICs	newly industrialized countries
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development

Summary/Résumé/Resumen

Summary

In this paper, Chris Pierson reviews the social policy experiences of several waves of “late industrializers” in Europe, Latin America and Southeast Asia, and explores some of the relevant issues for the study of welfare state development. Why did some later industrializers favour the early adoption of social welfare measures? Did they have distinctive social coalitions or institutional opportunities that exerted pressure for the early adoption of such measures? Were there state-building initiatives or attempts to exploit or even capture an administrative capacity that was already in place? The paper begins with what is generally considered the “homeland” of the welfare state: Northern Europe. It then reviews the experience in East Asia and Latin America in subsequent sections, and considers the recent experience of social policy development in sub-Saharan Africa.

Pierson looks at the relationship between late industrialization and welfare in these varied contexts and over a period of more than a century. He identifies certain commonalities across all later industrializers, including considerable evidence of “institutional learning”. There are certain advantages in being a late-developing welfare state, and a number of states have used an active social policy as a mechanism for promoting their own social and economic development.

Generally, the welfare states of later industrializers have been smaller (at least in terms of proportionate levels of social expenditure) and have done less redistribution work. In general, the larger and more entrenched a welfare state becomes, the more difficult it is to change. There is thus a case for thinking that successful late industrializers may have lessons for more established welfare regimes. East Asia’s emphasis on the regulatory (rather than the providing) welfare state and its prioritization of education and labour market participation, for example, have become key elements in the reform agenda of the older welfare states of Western Europe. Late-developing welfare states have always been strongly influenced both by the example of developed welfare states elsewhere and by the promptings of international agencies. The World Bank now gives welfare and social security more or less equal billing with the imperatives of economic growth and the formation of human capital. It does not, however, simply call for greater state involvement. Given the importance of the stance of international financial institutions for states that aspire to industrialize (and correspondingly to refashion their domestic social policy), such a shift in focus is highly important.

In relation to sub-Saharan Africa, Pierson finds that it is unlikely that most states in the region have the governing capacity or the resources to administer complex social security systems. In the short term, however, the issue is one of finding the most effective means of addressing high levels of absolute insecurity, rather than constructing a welfare state in its traditional form (of social insurance linked to participation in the formal economy).

The size of the state has not been the crucial issue. Although detractors of an extensive welfare regime have pointed to the smallness of welfare states in Southeast Asia, the most successful economies in the region have developed quite substantial welfare regimes—a fact that is sometimes masked by the conventions that determine what is to count as social expenditure. Of course, even the most successful states were not immune to cronyism and capture by special interests, but welfare regimes in the least successful states appear to have been systematically undermined by these tendencies.

Chris Pierson is professor of Politics at the University of Nottingham and is currently working on a history of private property.

Résumé

En étudiant ici les expériences faites en matière de politique sociale par plusieurs vagues de pays d'Europe, d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est qui se sont industrialisés tardivement, Chris Pierson approfondit plusieurs questions intéressantes sur l'évolution de l'Etat providence. Pourquoi certains de ces pays ont-ils choisi d'adopter assez tôt des mesures de protection sociale? Celles-ci ont-elles été adoptées sur la pression de coalitions sociales ou d'institutions particulières? L'institution de la protection sociale a-t-elle été une initiative fondatrice de l'Etat ou celui-ci a-t-il ainsi tenté d'exploiter ou même de canaliser une capacité administrative déjà en place? Le document s'ouvre sur l'étude de l'Europe du Nord, généralement considérée comme la patrie d'origine de l'Etat providence. Les sections suivantes sont consacrées à l'expérience de l'Asie orientale et de l'Amérique latine, puis à l'évolution récente de la politique sociale en Afrique subsaharienne.

Chris Pierson s'intéresse à la relation entre industrialisation tardive et protection sociale dans ces divers contextes et sur une période de plus d'un siècle. Il relève certains points communs à tous les pays arrivés tardivement à l'industrialisation, y compris une foule d'éléments portant à croire à un "apprentissage des institutions". Il y a certains avantages à être un Etat providence tardif et, pour nombre d'Etats, une politique sociale active a servi à stimuler le développement social et économique.

Dans les pays arrivés tardivement à l'industrialisation, l'Etat providence a été généralement plus modeste (du moins en ce qui concerne la proportion des dépenses sociales) et moins redistributif. En général, plus l'Etat providence s'étend et se consolide, plus il est difficile à changer. On peut donc penser que les pays qui sont arrivés tardivement à l'industrialisation et dont l'expérience est positive peuvent avoir quelque chose à apprendre aux Etats providence établis de longue date. L'accent mis en Asie orientale sur le rôle d'organe de contrôle (plutôt que de prestataire) de l'Etat providence et la priorité donnée à l'éducation et à l'emploi, par exemple, sont devenus des éléments clés du programme de réforme des Etats providence de l'Europe occidentale. Les Etats providence tardifs ont toujours été fortement influencés à la fois par l'exemple des pays développés et par ce que leur soufflent les institutions internationales. Aujourd'hui, la Banque mondiale attache plus ou moins le même prix à la protection sociale et à la sécurité sociale qu'aux impératifs de la croissance économique et à la formation du capital humain. Cependant, elle ne demande pas simplement un plus grand engagement de l'Etat. Vu l'importance de la position adoptée par les institutions financières internationales pour les Etats qui aspirent à s'industrialiser (et à remodeler en conséquence leur politique sociale interne), un tel changement d'attitude est capital.

S'agissant de l'Afrique subsaharienne, Chris Pierson estime que la plupart des Etats de la région n'ont sans doute pas la capacité de gestion ou les ressources nécessaires pour administrer des systèmes de sécurité sociale complexes. L'enjeu à court terme, cependant, est de trouver les moyens les plus efficaces de combattre l'insécurité absolue qui règne, et non pas de mettre en place un Etat providence traditionnel (assurance sociale liée à la participation à l'économie organisée).

La taille de l'Etat n'est pas la question cruciale. Bien que les détracteurs d'un régime de protection sociale étendu aient relevé la modestie des Etats providence de l'Asie du Sud-Est, les économies les plus fortes de cette région ont mis en place des régimes de protection sociale assez développés—fait parfois masqué par les conventions qui déterminent ce qui compte comme dépenses sociales. Bien entendu, même les Etats les plus performants ne sont pas à l'abri du copinage et de détournements au profit d'intérêts particuliers, mais les régimes de protection sociale des Etats les moins performants semblent être rongés par ces maux.

Chris Pierson est professeur de sciences politiques à l'Université de Nottingham, Royaume-Uni, et travaille actuellement à une histoire de la propriété privée.

Resumen

En este documento, Chris Pierson examina las experiencias en materia de política social de algunas oleadas de “países tardíamente industrializados” en Europa, América Latina y Asia sudoriental, y explora algunas de las cuestiones importantes para estudiar el desarrollo del estado de bienestar. ¿Por qué algunos de los países tardíamente industrializados apoyaron la adopción temprana de medidas de bienestar social? ¿Tenían coaliciones sociales distintivas u oportunidades institucionales que ejercieran presión para la temprana adopción de dichas medidas? ¿Se emprendieron iniciativas para crear el Estado o se desplegaron esfuerzos para explotar o incluso conseguir una capacidad administrativa ya establecida? Este documento comienza haciendo alusión a la que normalmente se considera la “patria” del estado de bienestar: Europa del Norte. En las secciones siguientes se examina la experiencia de Asia oriental y América Latina, y se analiza la reciente experiencia del desarrollo de la política social en el África subsahariana.

Pierson analiza la relación que existe entre la industrialización tardía y el bienestar en estos diferentes contextos y durante un período de más de un siglo. Identifica ciertos elementos comunes en todos los países tardíamente industrializados, incluidas numerosas pruebas del “aprendizaje institucional”. Alcanzar un estado de bienestar en una fase tardía tiene ciertas ventajas, y algunos Estados han aplicado una política social activa como mecanismo para promover su propio desarrollo económico y social.

Por lo general, los estados de bienestar de los países industrializados en una fase tardía han sido más pequeños (al menos con respecto a los niveles proporcionales de gasto social) y han llevado a cabo una menor redistribución. Normalmente, cuanto mayor sea y más se afiance un estado de bienestar, más difícil será de cambiar. Así pues, hay motivos para pensar que los regímenes de bienestar mejor establecidos pueden aprender algunas lecciones de los países tardíamente industrializados que tuvieron éxito. La insistencia de Asia oriental en el estado de bienestar regulador (en lugar de proveedor), y la prioridad que ha concedido a la educación y a la participación en el mercado del trabajo, por ejemplo, han llegado a ser elementos claves en el programa de reforma de estados de bienestar más antiguos de Europa occidental. Los estados de bienestar que se desarrollaron tardíamente siempre han estado muy influidos por los ejemplos de los estados de bienestar desarrollados en otros lugares, y por las reacciones de las organizaciones internacionales. En la actualidad, el Banco Mundial estima que el bienestar y la seguridad social son tan importantes como los imperativos del crecimiento económico y la formación del capital humano. Sin embargo, no exige simplemente una mayor intervención estatal. Dada la importancia que reviste la posición de las instituciones financieras internacionales para los Estados que aspiran a la industrialización (y, en consecuencia, a la reformulación de su política social nacional), este cambio de enfoque es fundamental.

Con relación al África subsahariana, Pierson considera improbable que la mayoría de los Estados de la región tengan la capacidad gubernamental o los recursos necesarios para administrar sistemas de seguridad social complejos. Sin embargo, a corto plazo, la cuestión radica más bien en hallar los medios más eficaces para abordar los altos niveles de inseguridad absoluta, que en construir un estado de bienestar en su forma tradicional (de seguridad social vinculada con la participación en la economía formal).

La cobertura del Estado no ha sido el aspecto clave. Aunque los detractores de un régimen de bienestar extenso han puesto de relieve la falta de alcance de los estados de bienestar en Asia sudoriental, las economías de mayor éxito en la región han establecido regímenes de bienestar considerablemente amplios—lo que a veces queda oculto por los convenios que determinan qué debe considerarse un gasto social. Por supuesto, incluso los Estados de mayor éxito no fueron inmunes al amiguismo y la captación por intereses especiales, pero estas tendencias parecen haber menoscabado sistemáticamente los regímenes de bienestar en los estados de menor éxito.

Chris Pierson es Profesor de Política en la Universidad de Nottingham, Reino Unido, y actualmente está realizando un estudio sobre la historia de la propiedad privada.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21369

