



# Informe 815

## Política

04/06/2010

### Las contradicciones de la tercera vía: Participación social y desigualdad en tres países. Segunda Parte.

Esteban Szmulewicz R. (1)

04/06/2010

Política

**Las contradicciones de la tercera vía. Participación social y desigualdad en tres países. Segunda Parte**

26/05/2010

Política

**¿Perdió Frei o ganó Piñera?**

12/05/2010

Política

**Las contradicciones de la tercera vía. Participación social y desigualdad en tres países. 1ª Parte**

06/05/2010

Economía

**Críticas a la política de Bachelet, un resbalón**

04/05/2010

Sociedad

**Avances y desafíos en seguridad pública: Más allá de la nueva arquitectura institucional**

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

## Introducción

El ascenso al poder de gobiernos definidos como de "tercera vía" se produjo en el contexto de enormes cambios socioeconómicos. En los Estados Unidos, el Reino Unido y Chile estas transformaciones significaron la reformulación de la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado. Si el informe anterior pretendía arrojar luces sobre la relación entre la "tercera vía", al menos en su aplicación práctica en estos tres países, y la participación social y el sentido de comunidad, este informe examina el legado social de los gobiernos de "tercera vía" en ellos, particularmente en lo relativo a las desigualdades socioeconómicas. Después de una década y media de predominio neoliberal –descontando las diferencias en temporalidad y duración entre los tres países- y del desplome de los socialismos reales en los 1990s, la emergencia de gobiernos que, renunciando a toda pretensión de planificación (o incluso regulación) estatal de la economía, manifestaban sin embargo una retórica de equidad social, pareció expresar la fórmula precisa para equilibrar ambos extremos. Sin embargo, las contradicciones y anomalías de este modelo son visibles, especialmente al reconstruir la lógica mediante la cual se pretendía combinar Estado y mercado, y por supuesto la evidencia empírica en lo relativo a la reducción de las desigualdades socioeconómicas. En consecuencia, a pesar del innegable atractivo de la propuesta tercerista, e incluso su relativo éxito en ciertas áreas, se hace necesario replantear tanto los desafíos teóricos como las propuestas específicas que puedan emanar desde las corrientes de centro-izquierda.

## Oportunidades, mercado y desigualdades

Para comenzar, se debe señalar que, en realidad, la pretensión de equilibrar mercado y Estado ha estado siempre en el ADN de la social democracia. Terminada la primera guerra mundial y con el espectro del comunismo sobre Europa, los partidos más cercanos a la izquierda en lo ideológico y al movimiento sindical en lo organizacional, optaron por moderar sus principios y renunciar tanto a la planificación central de la economía como al control estatal de los bienes de producción. En Europa este camino significó un pacto entre el trabajo y el capital, mediante el cual los trabajadores aceptaron el sistema de mercado y renunciaron a su transformación radical, al tiempo que los dueños

del capital aceptaron contribuir sustancialmente al financiamiento de generosas políticas de redistribución y reducción de las desigualdades, tales como educación y salud públicos generalizados (Przeworski 1985). A pesar de que en los Estados Unidos nunca ha habido un partido socialista de importancia, la particular versión de la social democracia americana se manifestó mediante el "New Deal" del presidente Roosevelt, lo que para todos los efectos se podría considerar un equivalente funcional a la social democracia europea. En este sentido, la social democracia ha sido siempre una opción "conciliadora" o "centrista" entre el socialismo y el neoliberalismo. Sin embargo, en su particular interpretación de la relación Estado, sociedad y mercado, la "tercera vía" ha privilegiado la acción natural y espontánea del mercado, tanto en lo relativo a la participación social y política, como fue analizado en el artículo anterior, como en cuanto al funcionamiento de la economía. A fin de explicar esta afirmación se deben mencionar brevemente algunos de los principios y propuestas clave de la tercera vía.

Lo primero que llama la atención es la preeminencia de un concepto individualista del Estado de bienestar, que ha cambiado tanto en la primacía del consumidor como modelo de ser humano, como en la tolerancia hacia el funcionamiento "natural" del mercado y la existencia de desigualdades entre consumidores, entre trabajadores e incluso a nivel de las empresas. En este sentido, se debe recordar que para la "tercera vía" la clave de política social radica en el concepto de igualdad de oportunidades, en un sentido liberal (White 2004: 28). Desde esta óptica, el sentido de las acciones del Estado es otorgar a los individuos las herramientas necesarias para que puedan competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones. El Estado de Bienestar sólo tiene sentido en la medida que incluye el compromiso de los individuos para superar las situaciones adversas en forma personal, y buscar reinsertarse en los mecanismos productivos. Toda época de solidaridad colectiva o regulación del mercado, a fin de limitar las graves inequidades que su acción puede provocar, queda relegada a un segundo plano, subsumida bajo la lógica de la búsqueda de la mayor competitividad posible. De esta manera, las políticas de empleo, por ejemplo, persiguen dos objetivos: (i) incrementar la disponibilidad de trabajadores, a través del establecimiento de incentivos para la participación laboral de personas que no estaban en el mercado (padres y madres dedicadas a labores parentales, personas en situación de desempleo por largos períodos de tiempo, personas con discapacidades moderadas) sin demasiada consideración por las aspiraciones personales; y (ii) promover la creación de empleos, pero no a través de la acción estatal, sino como resultado de iniciativas del sector privado (Bonoli y Powell 2004: 57). En resumidas cuentas, se reemplazan los "viejos" ideales de igualdad en el punto de llegada y solidaridad, por los más "realistas" de igualdad de oportunidades y competitividad individual.

En términos de políticas públicas esto se ha traducido en un aumento de las condiciones y requisitos para recibir los beneficios de desempleo, y, sobre todo, en políticas de subsidios para aquellas personas que reciben bajas remuneraciones (Bonoli y Powell 2004: 58). Con ello se ha logrado reducir la tasa de desempleo, pero pagando un alto precio en términos de equidad social. Así, un reciente informe del Panel Nacional para la Igualdad, concluyó que Gran Bretaña registra un alto nivel de desigualdad de ingresos y salarios, tanto en comparación con otros países industrializados, como en comparación con su propio nivel hace treinta años. Uno de los hallazgos más preocupantes es que subsisten diferencias sistemáticas en el estatus socioeconómico entre hombres y mujeres, entre clases sociales, entre personas que viven en áreas privilegiadas y otras que viven en áreas desaventajadas, y entre aquellos que viven en Londres o fuera de la capital (National Equality Panel 2010: 36). El Reino Unido se ubica entre los países con mayor desigualdad dentro de la OECD, ya medida de acuerdo al coeficiente de Gini o ya de acuerdo a la relación entre los ingresos del decil más rico y los del decil más pobre (ídem: 8-9). De hecho, entre 1977 y 2007 la mayoría de los trabajos creados se caracterizó por estar ubicado bien en la parte superior de la pirámide de remuneraciones, o bien en el extremo inferior (Judt 2010: 14). Aunque estas diferencias

comenzaron a observarse en períodos anteriores a 1997, las políticas implementadas por el Nuevo Laborismo prácticamente no han tenido efecto alguno en reducirlas. Aún más, este mismo reporte reconoce que el logro de la mentada "igualdad de oportunidades" es muy difícil, atendidas las grandes diferencias de recursos que las personas y sus familias tienen para poder desarrollar plenamente sus potencialidades.

Si el panorama en el Reino Unido no resulta demasiado alentador, una somera revisión de los datos en Estados Unidos puede ser aún más descorazonadora. Las desigualdades salariales abundan. En 1968, el Gerente General de General Motors percibía una remuneración equivalente a 66 veces el salario de un trabajador de nivel medio. En la actualidad, el Gerente General de Walmart percibe unas 900 veces la remuneración del trabajador promedio de la empresa (Judt 2010: 14). Por otra parte, mientras en 1950 sólo un 10% de los ingresos del hijo promedio se explicaba por la riqueza acumulada por sus padres, hacia el año 2000 casi un tercio del patrimonio de una persona en situación similar provenía de los ingresos obtenidos por sus padres (Wilkinson y Pickett 2009: 161). Finalmente, se ha encontrado una correlación positiva entre desigualdad de ingresos y una serie de males sociales, tales como la incidencia de problemas de salud mental en la población, criminalidad y baja expectativa de vida al nacer, que confirman la idea de que una mayor desigualdad económica también corroe los lazos comunitarios (Judt 2010: 18-21).

En resumen, la aplicación de esta visión política ha tendido a producir exclusión social, dado que aquellos que no son capaces de tomar las oportunidades que les ofrece el mercado o de satisfacer las obligaciones que les impone el Estado quedan excluidos de la ciudadanía y de los beneficios sociales (Dean 2004). Por otra parte, la "tercera vía" tampoco se ha hecho cargo de aquellos individuos ubicados en el extremo superior de la escala de ingresos. No se ha buscado limitar de manera alguna la riqueza extrema ni mejorar la progresividad de los impuestos, ni tampoco se ha buscado limitar la tendencia a la segregación espacial a través de la construcción de suburbios cerrados y cercados (Judt 2010: 126-9). A pesar de cierto éxito en reducir las diferencias de cualificaciones y educación, no se ha reducido la desigualdad de ingresos, lo que sugiere que los problemas de inequidades tienen raíces más profundas y complejas que lo que la noción de igualdad de oportunidades alcanza a sugerir. De esta manera, el efecto combinado de estas políticas ha sido la mantención del statu quo en términos de desigualdades socioeconómicas, y la erosión de la noción de ciudadanía que había inspirado a los regímenes social demócratas durante la post guerra, y que había servido para construir sólidos lazos de comunidad (Judt 2010: 21-6).

### **La comparación con los gobiernos de la Concertación en Chile**

Cabe señalar que algunos autores han asociado a los gobiernos de la Concertación con las ideas de la "tercera vía", dado su énfasis en compatibilizar "crecimiento con equidad", y al abogar, especialmente durante los últimos dos gobiernos, por la conformación de una red de protección social, aunque sin alterar las variables estructurales del sistema neoliberal heredado (2). Naturalmente, los puntos de partida son muy diferentes, dado que el intento de construcción de un sistema de protección social en Chile se insertó en un momento del proceso de desarrollo nacional diferente al estadio en que se encontraban los otros dos países en comparación. Sin embargo, cualquier evaluación de los tres gobiernos debe comenzar por reconocer la nefasta herencia de los gobiernos anteriores. Así por ejemplo, de acuerdo a Esping-Andersen (2005: 12) el coeficiente Gini, una de las medidas más utilizadas para medir la desigualdad de ingreso, creció un 24% en Estados Unidos y un 28% en el Reino Unido entre 1986 y 1995. En Chile, los 17 años de la dictadura militar también dejaron un récord social sumamente difícil de recomponer, a pesar del incremento de la tasa de crecimiento a partir de la segunda mitad de los 80's. Por otra parte, a pesar de las diferencias, la trayectoria ideológica ha sido notablemente similar. Partidos políticos que antaño reclamaban una fuerte intervención del Estado en la economía, promovían activamente políticas de

reducción de las desigualdades y defendían la provisión estatal de servicios públicos en áreas como la salud, la educación y la seguridad social, en la actualidad han aceptado las reglas de juego del mercado, renunciando a la propuesta de un tipo de sociedad y economía diferentes.

Sin embargo, no debería darse a la afirmación anterior una connotación necesariamente negativa. Como se mencionara al comienzo del apartado anterior, la social democracia se originó precisamente en un pacto –en algunas ocasiones explicitado y en otras tácito– por el cual los partidos “socialistas” desistieron de las consignas marxistas a fin de insertarse de lleno en el juego democrático que, casi por definición, implica gradualidad, reformismo y compromiso. Sin embargo, bajo la social democracia clásica tanto los principios fundamentales como los objetivos de las políticas públicas tenían por objeto asegurar garantías de acceso universal a través de mecanismos redistributivos administrados por el Estado. Al proponer reducir las garantías, limitar la universalidad del acceso, acotar la progresividad de la redistribución y privatizar ciertas funciones públicas esenciales, la “tercera vía” derechiza fundamentalmente el eje de la discusión en la izquierda europea. En Chile la situación es diferente por cuanto la Concertación, al menos a nivel de programa, ha intentado morigerar ciertos flagelos sociales, en particular reducir la pobreza y la indigencia, aunque quizás sin demasiado ímpetu, con excesivo celo por la competitividad y eficiencia de los mecanismos, y sin mayor éxito en cuanto a la reducción de las desigualdades. No en vano Chile ocupa lugares de avanzada en los índices de competitividad y de libertades económicas, al tiempo que se cuadra con sus pares latinoamericanos en cuanto a la pésima distribución del ingreso. Simultáneamente, las dos décadas de gobierno de la Concertación han visto aumentar las libertades individuales y la creatividad en distintas manifestaciones culturales.

Naturalmente, el récord de las políticas sociales de los gobiernos de la Concertación es motivo de controversia, incluso al interior del conglomerado de oposición. Precisamente uno de los puntos de discordia entre los denominados “autoflagelantes” y “autocomplacientes” ha girado en torno a la manera en que la Concertación ha encarado las cuestiones de desigualdades e injusticias socioeconómicas. Una manera de zanjar el problema sería, como hacen Sandbrook et al. (2007: 25-8), simplemente caracterizar los elementos propios de este sistema y luego pasar a distinguir entre varios tipos de regímenes social demócratas en países de la periferia, entre los cuales se encontraría precisamente el modelo de “tercera vía” ejemplificado, entre otros, por Chile. Sin embargo, cualquier intento de evaluar la “tercera vía” requiere tener en consideración al menos otros dos puntos de comparación. En primer lugar, el récord de los gobiernos de tercera vía se debe comparar con la trayectoria socioeconómica previa en cada contexto nacional, a fin de observar tanto la experiencia de previas administraciones, así como el punto de partida socioeconómico con el que tuvieron que enfrentarse los gobiernos de “tercera vía” al asumir el poder en los 90’s. En segundo término, al intentar encuadrarse en el marco intelectual de la social democracia (incorporando la vertiente social cristiana en el caso chileno), los gobiernos de “tercera vía” deben contrastar sus resultados con los obtenidos bajo administraciones social demócratas en otras latitudes que no emprendieron el mismo camino, o al menos mantuvieron en lo esencial las premisas del modelo de Estado de bienestar. Como se mencionará en el siguiente párrafo, resulta completo analizar el récord de los gobiernos de la Concertación. Si bien se ha reducido la pobreza y se ha avanzado en la construcción de un sistema de seguridad social, la comparación con un supuesto pasado más benigno durante las décadas de los 60’s y principios de los 70’s, y con otros países social demócratas, indican que Chile aún tiene un largo camino que recorrer en términos de equidad social.

Aunque este artículo no pretende realizar un análisis detallado de los resultados socioeconómicos durante los gobiernos de la Concertación, resulta interesante destacar algunos puntos. En primer término, salta a la vista el contraste entre el significativo aumento del ingreso per cápita versus el casi nulo progreso en

cuanto a los índices de desigualdad del ingreso. Entre 1987 y 2006, el coeficiente Gini pasó de 57.7% a 55.2%, la diferencia entre el ingreso del 10% más rico y el 10% más pobre de la población ha pasado de 57 a 45 en el mismo período, y, finalmente, la participación del ingreso del 10% más rico pasó del 47 al 44%, mientras que la misma cifra para el 20% más pobre, pasó de 3.20 a 3.40% (Solimano 2009: 19). A mayor abundamiento, las diferencias de ingreso se reproducen en la trayectoria vital de cada persona a través del dualismo –las diferencias entre la intervención del sector privado y el sector público– en los sistemas educativo, de salud y de pensiones, aunque en estos dos últimos se han morigerado los efectos regresivos del mercado a través del Plan Auge y de la reforma del sistema de pensiones emprendida por la Presidenta Bachelet. Por otra parte, aunque la pobreza y la indigencia se han reducido significativamente, persiste la sensación de empobrecimiento relativo, derivada de las desigualdades, a lo que se suma la mantención de los niveles de vulnerabilidad, que implica que familias que salen de la pobreza para ingresar a la clase media puedan volver a “caer” bajo la línea de la pobreza producto de las fluctuaciones de una economía altamente volátil. Adicionalmente, un reciente informe del Banco Mundial (2006: 58) señalaba que, mientras en los países con mejor distribución del ingreso la tasa de crecimiento explica en gran medida la reducción de la pobreza, en los países con alta desigualdad el crecimiento económico no es suficiente para eliminar la pobreza en el largo plazo. En otras palabras, si Chile quiere eliminar la pobreza no es suficiente con basarse en el crecimiento económico, si no que se requiere acciones específicas del Estado para enfrentar este flagelo.

## Conclusiones

En definitiva, dos conclusiones generales se pueden formular. En primer lugar, a nivel discursivo, claramente se ha optado por interpretar los valores clásicos de la social democracia, pero con fuerte énfasis en la primacía de libertad individual y del mercado como mecanismo de regulación de conflictos sociales, lo que obviamente va más allá de su rol de mera asignación de recursos productivos y de consumo. La igualdad se interpreta como la igual posibilidad de cada persona, libre de coerciones externas, ya del Estado o ya del mercado, para desarrollar su propio plan de vida. La fraternidad se interpreta como la acción solidaria de grupos de personas que se enfrentan ante problemas similares, con un mínimo soporte por parte del Estado. Tanto al interpretar al ser humano como exclusivamente concentrado en su bienestar individual (antropología de la tercera vía) como al proponer recetas cuyo eje articulador es el concepto de libertad (ideología de la tercera vía) se ha terminado acentuando las tendencias hacia la fragmentación social y la desigualdad material.

En segundo lugar, la justificación para las políticas de la “tercera vía” radicaba en buena medida en la necesidad de adecuar los principios de la social democracia a las limitaciones de la sociedad actual: deseo de individuación, fragmentación social, descrédito de las grandes ideas, globalización, límites a la acción estatal, reducción del sector público. Sin embargo, estas limitaciones constituyeron no sólo el punto de partida de las políticas implementadas, sino que también en muchos casos el punto de llegada. A través de la renuncia de sus objetivos superiores, la social democracia, bajo el influjo de la “tercera vía”, terminó aceptando el status quo y renunciando a la pretensión de cambio social. La política, el arte de hacer posible lo imposible, se convirtió en mera administración. Se hizo de la necesidad virtud, pero una virtud concentrada en la maximización de la libertad individual, en desmedro de otros valores igualmente importantes. Mientras en el Reino Unido surgen voces críticas al interior del Partido Laborista, la elección presidencial pasada en Chile fue, igualmente, la manifestación explosiva de las visiones alternativas y críticas que coexisten al interior de la Concertación. Dada la clara derrota del Partido Laborista en las recientes elecciones, es muy probable que los sectores críticos a la “tercera vía” impongan sus perspectivas y se produzca una renovación, tanto de liderazgos como de ideas. Es tiempo de que la también derrotada Concertación

efectúe una revisión crítica de sus principios, de cara a una propuesta programática de futuro que articule en clave original las aspiraciones de justicia social que inspiran a la alianza.

#### Referencias

- Bonoli, Guiliano y Powell, Martin (2004). "One Third Way or Several", en Jane Lewis and Rebecca Surender (eds.), *Welfare State Change: Towards a Third Way?* Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen (2005). "Inequality of Incomes And Oportunities". En Anthony Giddens y Patrick Diamond. *The New Egalitarianism*. London: Policy Network.
- Judt, Tony (2010). *Ill Fares the Land. A Treatise On Our Present Discontents*. Londres: Allen Lane.
- National Equality Panel (2010). *An Anatomy of Economic Inequality in the UK – Summary*. Londres: Government Equalities Office.
- Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandbrook, Richard; Marc Edelman; Patrick Heller y Judith Teichman (2007). *Social Democracy in the Global periheptry. Origins, Challenges, Prospects*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Solimano, Andrés (2009). "Three Decades of Neoliberal Economics in Chile. Achievements, Failures and Dilemmas". Research Paper. United Nations University. [28/02/2010]
- White, Stuart (2004). "Welfare Philosophy and the Third Way", en Jane Lewis and Rebecca Surender (eds.), *Welfare State Change: Towards a Third Way?* Oxford: Oxford University Press.
- Wilkinson, Richard y Pickett, Kate (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.
- World Bank (2006). *Poverty Reduction And Growth: Virtuous And Vicious Circles*. Washington.

- 
- (1) Abogado (Universidad Austral de Chile), Máster en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Barcelona), estudiante de Máster en Política Comparada (London School of Economics). Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias de Claudio Méndez y el impulso y motivación de Claudio Pérez.
  - (2) Sandbrook et al. (2007) realizan uno de los análisis más completos y recientes sobre el tema. Esta sección utiliza varios de los argumentos y evidencia presentados en esta investigación.