

**INTERVENCION DE S.E. EL
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, D. RICARDO LAGOS ESCOBAR,
EN LA 2º REUNION DE EX PRESIDENTES, EN CEPAL**

“GLOBALIZACION Y POLITICAS SOCIALES”

SANTIAGO, 22 de abril de 2002

Quiero, en primer lugar, señalar mi profunda satisfacción que este encuentro se realice aquí en Chile y en esta casa, en donde, con el nombre de Raúl Prebisch estamos honrando a un latinoamericano que pensó en la región intensamente, y que pensó en la región intensamente del punto de vista de la heterodoxia de lo que era en ese momento la sabiduría convencional. Y a ratos uno piensa que tal vez algo de heterodoxia hace falta hoy para poder enfrentar los desafíos que tenemos.

Creo que el Presidente Frei ha planteado bien los temas de lo que era la realidad de la región hace seis años atrás, el 96, y cómo la vemos hoy. Y creo también que tal vez en la esencia de las dificultades está la propia constatación de ustedes en su primer encuentro, en qué medida, no obstante el consenso de Washington y haber seguido las recomendaciones que emanan de ese consenso, constatamos doce años después, el consenso es de 1990, que en verdad la región ha avanzado, pero que del punto de vista social tenemos todavía una cantidad muy importante de elementos que se encuentran al debe y no al haber. Ha habido avances sustanciales, sin embargo, esos avances han sido insuficientes.

Hoy, hay 170 millones de latinoamericanos, uno de cada tres latinoamericanos, que viven con menos de 2 dólares al día, 170 millones. Estos 170 millones se reducirían en 45 millones si la distribución de ingreso no se hubiera deteriorado durante los años noventa. Si hubiéremos sido capaces de mantener la distribución de ingresos

que teníamos a comienzos de los 90, tendríamos 45 millones menos de pobres. Y ese es uno de los temas complejos que tenemos entre manos.

Creo que aquí lo que hoy tenemos es, en el fondo, dos formas de entender las políticas públicas. El tema, yo creo, central, es cómo somos capaces, tanto de un punto de vista moral como ético, para contribuir a una creciente igualdad de oportunidades para todos los sectores. Es una linda frase. Cómo la implementamos es algo más complejo.

Y hay, me parece, dos formas de entenderlo. Uno, de aquellos que piensan que el mercado va a resolver buena parte del dilema y que el solo crecimiento por sí solo producirá efectos sobre toda la sociedad, como para poder generar de una manera creciente mayores oportunidades para todos los sectores, dejando atrás las líneas de pobreza. Para otros, se requiere políticas públicas definidas por los ciudadanos, que nos permitan avanzar con mayor rapidez. Siempre ha sido así.

Estas políticas públicas así definidas, en último término, ¿qué buscan? Buscan generar un conjunto de bienes y servicios al alcance de segmentos crecientes, mayoritarios o de toda la sociedad. Eso ha ocurrido en toda, en toda formación social.

La primera política pública busca lo más elemental, la defensa. Cuando el ser humano se congrega, establece que la defensa, la necesidad de protección, es esencial. Y, por lo tanto, establecerá modalidades de defensa. Después tendrá otro bien público que será el orden interno. Y así sucesivamente.

¿Qué es lo que quiero decir? Quiero decir que la forma como definimos las políticas públicas para que determinado tipo de bienes estén al alcance de la mayoría, es tal vez lo que va a ser el elemento central de nuestro debate.

En este sentido, creo que hay dos formas de entender esta definición: los que piensan que estas políticas públicas, en último término, requieren ser definidas por los ciudadanos, y cuando la definen los ciudadanos cada ciudadano un voto y todos valemos lo mismo; aquellos que piensan que no se requiere políticas públicas, que esto lo va a definir el mercado. Y, claro, en el mercado no hay ciudadanos, hay consumidores. La pequeña diferencia que los ciudadanos por definición son todos iguales y los consumidores, por definición, son todos desiguales. Y si definimos una sociedad a partir de los consumidores, tendemos a reproducir los niveles de desigualdad que tenemos en el mercado.

¿Por qué digo esto? Porque cuando uno ve la historia de las políticas públicas de nuestros países, en el pasado tendíamos que cuando definíamos una política pública, y definíamos que la necesidad de poder garantizar ciertos bienes públicos necesitaba la participación y la definición inevitable del Estado. ¿Qué hacen nuestros países cuando dicen que tiene que haber educación obligatoria, en la década del 20 ó del 30 del siglo pasado? Crean escuelas normales u otro tipo de entidades dependientes del Ministerio de Educación, dependientes del Estado. Y, por lo tanto, decir que la educación básica debe ser para todos, es decir simultáneamente que hay una responsabilidad del Estado por el Estado crear directamente aquello.

¿Cuál creo que es la diferencia hoy? La que planteó a través de un ejemplo tan concreto el Presidente Frei. Usted puede sostener que es indispensable tener una autopista, y esa es una definición de política pública. La forma de poder llevar a cabo la autopista puede ser directamente por tributos, si lo hace el Estado, o puede ser indirectamente a través de capital privado y el pago a peaje. En otras palabras, la definición de tener una determinada infraestructura es una definición de los ciudadanos, pero a diferencia del pasado, eso no implica necesaria e inevitablemente que tiene que ser el Estado el que asume esa definición de política pública. Y esa definición puede ser hecha a través de normas de mercado, como es, por ejemplo, el ejemplo que ha dado el Presidente Frei.

Creo que éste es el elemento central que tenemos como elemento nuevo. Podemos tener una agenda social en un mundo global, y en donde lo social se pueda hacer a través de instrumentos que emanan del aparato del mercado, a partir de una definición que se hace de una política a través del Estado.

Es en este sentido que creo que hemos avanzado. Donde no hemos avanzado lo suficiente tal vez, es en cuáles deben ser los elementos de política que nos permiten avanzar más aceleradamente.

¿Por qué digo esto? En este país estamos un poco contentos de poder decir, y esto corresponde mucho más a lo que hicieron mis antecesores de lo que pueda haber hecho en dos años yo, el que en Chile entre el 90 y el 2000 bajamos los niveles de pobreza de un 40% de la población a un 20% de la población. El elemento determinante, qué duda cabe, es que durante estos años también Chile tuvo un acelerado crecimiento económico, tal vez la década de más rápido crecimiento en nuestra historia económica. Y si a ese rápido crecimiento se agrega un conjunto de políticas públicas en los distintos elementos de salud, de educación, vivienda,

infraestructura, etc., más la focalización de determinados programas, tenemos esa reducción en los niveles de pobreza.

El elemento, sin embargo, que me parece más importante, es que probablemente reducir de ese 20% de pobres a un 10%, es más complejo que reducir de un 40 a un 20, en el sentido que buena parte de los instrumentos que se utilizan se hacen más complejos y difíciles. +

Gran parte de los instrumentos fueron instrumentos que implicaban participación de distintos sectores. Esos instrumentos que implicaban participación de distintos sectores estaban, por así decir, entre ese 40% y ese 20%. El 20% más pobre normalmente no tienen elementos de participación social, no tienen elementos de socialización. Si usted dice “vamos a hacer un programa que tiene por objeto concursar recursos para tales o cuales cosas”, usted los tiene para programas de agua potable rural, para caletas pesqueras, para obras de riego en el campo, etc. Ese tipo de programas, si usted los continúa, llega un momento en que el 20% más pobre tiene niveles de socialización muy magros. Y, en consecuencia, tiene que buscar otro tipo de instrumentos.

En otras palabras, creo que acá tenemos un elemento muy central, que tiene que ver con qué instrumentos son los más adecuados, dependiendo los niveles de avance que tenemos en los propios éxitos que se está teniendo a través de políticas de mayor cohesión social.

Y todo esto, en un contexto, hablamos un poco por la experiencia nuestra acá, de un país relativamente pequeño, que se abre al mundo y se inserta al mundo, y en donde encuentra ahora en el mundo, en donde también hay otro concepto general de decir cuáles son las normas de un mundo globalizado, que son distintas a aquellos con las cuales acostumbrábamos a participar en el pasado. Y en donde también allí nos encontramos con otro conjunto de dificultades no mayores, como acceso a mercados; como las posibilidades que tenemos de participar en un conjunto de elementos de flujos financieros internacionales que son crecientemente más complejos y difíciles de regular; y tercero, un conjunto de bienes sociales a nivel internacional que se hacen más complejos.

En otras palabras, en qué medida los países, cuando se insertan en un mundo globalizado, pueden participar de ese mundo globalizado que todavía sus reglas están por definirse. Y en qué medida las reglas del mundo global que corresponden a las reglas inmediatamente emergentes después de la II Guerra Mundial, no dan cuenta lo que son las realidades de hoy.

¿Qué quiere decir todo lo anterior? Primero, que como región hemos hecho las tareas del consenso de Washington, pero constatamos que las solas normas de ese consenso son insuficientes para dar cuenta de las realidades sociales; segundo, que lo que hemos aprendido para avanzar en las realidades sociales nos permiten definir, primero, la necesidad de políticas públicas claras, precisas; segundo, que estas políticas públicas requieren en todos los ámbitos un conjunto de normas indispensables para llegar a sectores que van cambiando a medida que vamos teniendo éxito en las distintas políticas que desarrollamos; tercero, que en la inserción de nuestros países en un mundo cada vez más global, en tanto las normas de la globalización están en proceso de definición, todavía entramos en un terreno crecientemente más complejo en el cual podemos actuar.

Es en este contexto que me parece tan importante la posibilidad de meditar sobre estos temas, y sobre la forma que tenemos de abordarlos en una u otra forma. Y aquí entonces, la experiencia acumulada en torno a esta mesa por cada uno de ustedes, en lo que fue el ejercicio del mando, en donde las presiones del día a día impiden tener la visión de mediano o largo plazo respecto de estos hechos, pero en donde, como dijo una vez un colega de ustedes, el Presidente Belisario Betancourt, con su ironía característica dijo ***“sin duda que la mejor profesión es la de ex Presidente. El único problema que tiene esa profesión es que antes para poder alcanzarla hay que haber sido Presidente, y esa es la parte negativa de aquello. Pero una vez que se alcanza el estado de ex Presidente, entonces uno tiene lo mejor de aquello”***.

Yo no sé si eso será así, eso lo podrán decir ustedes, pero lo que sí me parece es que la posibilidad de pensar o definir ahora en qué medida la región, que en cierto modo ha hecho las tareas. El 96, buena parte de nuestros países estaban teniendo políticas económicas adecuadas, estábamos haciendo esfuerzos por tener equilibrios macroeconómicos, políticas fiscales serias, políticas monetarias autónomas, teníamos un grado de asentamiento de la democracia en la región bastante sólido, y sin embargo la percepción era que los grados de cohesión social de nuestras sociedades, si bien estábamos avanzando, eran insuficientes.

Estamos conscientes, el atajo populista no conduce a ninguna parte, lo sabemos. Sin embargo, cómo somos capaces de generar simultáneamente crecimiento con mayor equidad social, o mayores oportunidades, y que esa percepción de mayores oportunidades llegue a los distintos sectores, es tal vez el mayor desafío.

Tiempo atrás, acá, creo en esta misma reunión, hice un comentario, y con esto quiero concluir, de cuáles son nuestras dificultades. Me tocó, como ustedes saben, participar como ministro de Educación del Presidente Aylwin y como ministro de Obras Públicas del Presidente Frei, y en ambos cargos me tocó recorrer extensamente el país, y fui candidato. Y llegué a determinadas comunas en donde había estado infinidad de veces como ministro de una u otra de las carteras, o de ambas. Recuerdo algunas localidades en donde llegó la luz eléctrica, llegó el agua potable rural, llegaron obras de riego, llegó el pavimento o el camino modesto en lugar de antes la yunta de bueyes. Y en esa localidad perdí por amplia mayoría. Y creo que mi oponente, no estoy seguro que conocía la localidad.

Esto me hizo meditar mucho. Y llegué a una conclusión es que tal vez la más simple, y es que si usted coloca luz eléctrica, es mejor que la vela, pero después que llega la luz la tentación a un televisor es inevitable. Y usted lo compraba a plazo. Si hace un programa de agua potable rural, como los que se han hecho en Chile, enormes, usted gasta hoy día mas/menos el equivalente a 3 mil dólares por persona para hacer una conexión de agua potable en el campo, se entrega gratuitamente, pero después de eso el sistema de agua potable hay que mantenerlo, hay que echar a andar el motorcito, poner un poco de cloro y algún costo tiene para aquellos que ahora acceden al agua potable. Algo similar con el programa de riego, si el programa de riego no produce inmediatamente mejoras del punto de vista de la productividad agrícola. Y qué decir de este camino que el señor ministro a veces acompañaba al Presidente y con tanto orgullo inauguró, pero que significó que ahora aquel que vive en el campo puede ir todos los meses, tal vez, al poblado vecino, en un colectivo que vale 300 pesos, medio dólar, en donde antes iba unas dos veces al año en yunta de bueyes.

Es decir, con la luz, el agua, el camino, todo lo que hicimos, derrotamos pobreza, pero cada una de estas cosas que fuimos dando implicaba la necesidad de un mayor ingreso, porque hay que pagar la cuenta de la luz, las cuentas del televisor, hay que pagar los 300 pesos cuando me subo al colectivo para ir a la localidad cercana, y en la localidad cercana tal vez voy a tener algún entusiasmo por alguna cosa que quiera comprar.

Esto es, políticas sociales tremendamente exitosas, como las que ha habido, y que nos permiten mostrar esas cifras, si no van unidas de un aumento de productividad en el ingreso de la persona, le estamos generando, en el fondo, mayores necesidades de ingreso a partir de lo que se está entregando, sin haber tenido la posibilidad, al mismo tiempo, de generar ese mayor ingreso. Aquí tenemos un gran desafío.

En consecuencia, cuando hablamos de la política social en materia de globalización, es cierto, partimos de la base que lo más importante es crecer, y que a partir del crecimiento entramos a los otros elementos. El tema es cómo se hace un crecimiento sin que se vayan quedando sectores atrás en materia de productividad y si esa productividad es muy baja bajos simplemente a tener, a lo mejor, una cierta frustración y no una percepción más adecuada de el mejoramiento que tenemos.

Yo digo esto porque no he encontrado, por desgracia, la solución para esta pequeña localidad, en donde se mantienen estos elementos que son muy importantes, les cambió la vida a ellos, pero lo que todavía no hemos logrado que cambien es los niveles de productividad en sus ingresos, en su trabajo. En consecuencia, ahí tenemos algo pendiente. ¿Durante cuánto tiempo usted puede mantener transferencias, puede mantener subsidios? ¿Durante cuánto tiempo aquello tiene que dar paso a otro elemento?

Creo que éste es tal vez el tema que hoy día tiene con mayor necesidad la región, y creo que éste es tal vez el tema en donde con mayor fuerza se requieren nuevos enfoques, nuevas formas de focalizar el gasto, nuevas modalidades de definir la agenda social, en donde sabemos, tal vez, mejorar los niveles de vida, pero donde no hemos aprendido, a través de la entrega de determinados tipos de bienes, pero donde no hemos aprendido todavía a poder generar aumentos en la productividad de muchos de nuestros ciudadanos.

Es cierto, en el largo plazo acceso a educación. El problema es que educación demora un largo plazo. Y creo que a ratos los atajos populistas, los caminos de la demagogia fácil están abiertos, porque la educación toma tiempo, y las realidades, como ustedes bien lo saben, son de hoy, no de mañana.

Y es aquí donde creo que nos queda todavía un buen trecho por caminar, y este buen trecho por caminar creo que también requiere de una inserción internacional más justa y más adecuada.

No nos engañemos: el grueso lo vamos a tener que hacer al interior de nuestros países, pero lo que encontramos afuera, en nuestras relaciones externas, también dejan todavía mucho que desear.

En consecuencia, en la agenda social de la globalización tenemos un conjunto de temas que tienen que ver al interior de nuestras políticas en cada uno de nuestros países, pero también en la agenda tiene que ver la forma cómo nos relacionamos

con el mundo externo y cómo el mundo desarrollado, a ratos, en la forma de negociar con nosotros, no es tal vez una relación entre iguales, y es una relación tremendamente difícil y compleja.

Y aquí sí estoy convencido que la única forma que tenemos de hacerlo es negociando con una sola voz, y una sola voz quiere decir, esta región, América Latina, si quiere ser algo en este siglo, tiene que ser capaz de negociar colectivamente con lo que son los grandes bloques económicos. Si no, me parece muy difícil que podamos tener en el entorno externo condiciones que nos permitan con mayor facilidad esta agenda social en la globalización.

Lo que ustedes tienen por delante, y lo que se han planteado para los encuentros de hoy y mañana, es una agenda muy rica y en donde estoy seguro podremos tener, si no respuesta a todas las preguntas, por lo menos respuestas a algunas de ellas. Si es así, esta segunda reunión va a ser, no me cabe duda, un gran éxito.

Les deseo mucho éxito y mucha suerte en su trabajo. Muchas gracias.

* * * * *

Santiago, 22 de abril de 2002.

Mls/ems.