

Propuesta de Reforma Educacional para Chile

José Piñera

La Propuesta

La educación pública está en crisis. Sólo un ejemplo elocuente: recientemente un ex ministro de Educación ha afirmado que la mayoría de los egresados del sistema de educación básica y media en Chile apenas comprenden lo que leen. Ya que será imposible eliminar la pobreza sin un aumento notable en la calidad de la educación y será difícil superar el subdesarrollo con esta carencia gravísima de capital humano, para superar esta crisis propongo la siguiente reforma estructural de la educación:

- a) Con el actual presupuesto público dedicado a la educación básica y media (que hoy es entregado directamente a las escuelas subsidiadas por el Estado), financiar un "bono educacional", el cual sería entregado a cada familia pobre por cada hijo en edad escolar para que pueda pagar la escuela (pública o privada) que elija para sus hijos.
- b) Iniciar un proceso gradual de licitación, altamente transparente, de las actuales escuelas públicas, comenzando por aquellas de áreas urbanas, incentivando a los propios profesores a organizarse en microempresas que postulen en estas licitaciones, convirtiéndose así en empresarios educacionales.
- c) Derogar el Estatuto Docente, la ley especial que regula al detalle todo el proceso de remuneraciones y condiciones de trabajo, y establecer que los profesores se rigen por las mismas leyes laborales del resto del país.
- d) Establecer la libertad de programas de estudios, exigiendo sólo un curriculum mínimo nacional.
- e) Transformar el Ministerio en una Superintendencia de Educación que subcontrate en el sector privado diversas pruebas de calidad por escuela en todo el país y las de a conocer ampliamente, renueve y vigile que se cumpla el curriculum mínimo, y otorgue subsidios por concurso para la capacitación de directores, gerentes y profesores de escuelas.

Todo lo anterior conduciría a un sistema universal de educación privada, de amplia competencia y diversidad, con una regulación de contenidos mínimos y transparencia por parte del Estado. Estos principios, que son los mismos que subyacen en el exitoso sistema de previsión privada, conducirían a una competencia por elevar la calidad educacional y así atraer estudiantes con bono. Los recursos actuales dedicados a las subvenciones educacionales (entregados a las escuelas, es decir un subsidio a la oferta) se transforman en un bono educacional entregado a cada familia que lo necesite por cada hijo en edad escolar (es decir, un subsidio a la demanda).

El valor del bono educacional sería un barómetro de la importancia que la sociedad le asigna al objetivo de superar la pobreza a través de mejorar la calidad de la educación. Así, por ejemplo, un programa de privatizaciones podría permitirle al Estado multiplicar el valor de este bono de manera permanente.

En el actual sistema, las remuneraciones de hecho se negocian centralizadamente entre el gobierno y un supersindicato (el Colegio de Profesores). En el esquema propuesto, las discusiones de remuneraciones se darían al interior de cada escuela entre los profesores y los dueños, de acuerdo a las mismas leyes laborales que rigen para el resto de los chilenos.

Se hablaría de productividad, de capacidades individuales, de vocación docente, de tecnologías educacionales, de calidad de la enseñanza. Por supuesto, los mejores profesores ganarían más que los malos profesores, y sería precisamente esa una señal poderosa para mejorar la calidad de las clases y el perfeccionamiento docente. Con el sistema del bono educacional, no habría paros nacionales que, en último término, sólo dañan a los niños pobres que asisten a las escuelas municipales.

Los empresarios educacionales que sean capaces de retener a los mejores profesores, pagándoles sueldos que reflejen su verdadero aporte, tendrán las mejores escuelas. Los padres se darán cuenta y llevarán allá a sus hijos, pagando con bonos financiados por el Estado. Esas escuelas se expandirán para atender al incremento de alumnos.

Habría una competencia entre universidades y centros de estudio por desarrollar pruebas que midan lo mejor posible la "calidad educacional" de cada escuela (la actual prueba SIMCE sería sólo una de ellas). La Superintendencia de Educación controlará que los resultados sean transparentes y conocidos por los padres antes de tomar la decisión de donde matricularán a sus hijos.

Sería un nuevo mundo educacional; del Estado docente del siglo XX a la sociedad docente que requiere el siglo XXI.

Fundamentos

Chile fue pionero en América Latina en realizar una profunda y coherente revolución económica y social anclada en los valores de libertad y responsabilidad individual. Eso ha hecho que nuestro país, por primera vez en su historia, tenga el mayor ingreso por habitante del continente y que hayamos cruzado el umbral de amistad cívica que asegura la paz entre nosotros.

No obstante, hay una tarea pendiente: una verdadera reforma educacional que eleve radicalmente su calidad. Ella es urgente, en primer lugar, porque en el siglo XXI la calidad de la educación será el factor económico más importante en el desarrollo de los países. Es bien sabido que estamos viviendo una revolución tecnológica extraordinaria, basada en el conocimiento humano, y por lo tanto, los países más competitivos y más prósperos serán aquellos que sean capaces de organizar su sociedad para poder tener los mejores sistemas que estimulen el capital humano y especialmente la educación.

En segundo lugar, porque quizás el desafío más grande que nos queda como país es resolver de una vez por todas el problema de la pobreza. La pobreza ha existido siempre en la humanidad. Eso ha sido motivo de inquietud y de tristeza para toda persona decente, que se da cuenta de que alguien que está en la miseria no puede vivir con dignidad. Pero hoy la pobreza es realmente indignante porque existe la manera de eliminarla. La pobreza no es como el cáncer, para el cual no hay, todavía, remedio. En las últimas décadas se ha comprobado que existe una fórmula para derrotar la pobreza, basada en el crecimiento económico que genera una economía

de libre mercado, en los mercados de trabajo flexibles que generan leyes laborales que permiten el pleno empleo, y en una educación de calidad.

Chile ha avanzado enormemente en los dos primeros aspectos para eliminar la pobreza. Producto de profundas reformas económicas—sin duda la transformación más importante que ha realizado Chile en su historia para eliminar la pobreza—el país fue capaz de crecer al 7% anual durante más de una década, y, aunque erradas decisiones del gobierno han desacelerado ese ritmo en los últimos cinco años, se puede volver a ese dinamismo en el futuro con políticas públicas óptimas. Asimismo, las leyes laborales que regían en 1989 hicieron posible que todo trabajador tuviera un empleo, situación fundamental para poder salir de la pobreza, y también se puede volver a ellas revirtiendo los demagógicos retrocesos recientes.

Sin embargo, todavía falta una verdadera reforma educacional que haga posible que aquellas personas que están empleadas—gracias a mercados laborales libres y a un crecimiento económico acelerado—tengan una productividad tal que les genere una remuneración que les permita vivir con dignidad. Asimismo, con gente así educada Chile será mucho menos vulnerable a las oscilaciones propias de una sociedad libre y un mundo cada vez más globalizado.

¿Qué Sucede en la Educación?

Las cosas claras: la educación pública chilena es un desastre. Incluso ello debilita a la educación privada, al restarle competencia a todo el sistema. Hace un tiempo, un ministro de Educación sostuvo que más de la mitad de los alumnos que salen de la educación básica chilena no son capaces de comprender lo que leen. Si alguien no comprende lo que lee, ¿cómo podemos hablar de educación? Existen múltiples estudios que comprueban esta situación. Un ejemplo, entre muchos. En un estudio reciente del Centro de Estudios Públicos titulado *El Futuro en Riesgo* acerca de los textos que se entregan en las escuelas chilenas, se sostenía que un niño chileno lee ocho veces menos en su educación básica de lo que lee un niño alemán, y en textos malos, que no le provocan ningún interés en aprender castellano, matemáticas, ni los elementos esenciales para poder desenvolverse en sociedad.

Esta es la realidad, pese a que Chile ha avanzado mucho en materia de cobertura educacional, lo cual es un mérito de muchos gobiernos de muy distinto signo, y pese a meritorios avances puntuales, como la introducción de nuevas técnicas educacionales. Así, por ejemplo, aumentar las computadoras en los colegios es un avance, pero no es la solución. Steve Jobs—el fundador de Apple—ha dicho: "Yo soy la persona que ha regalado más computadores en Estados Unidos. Sin embargo, creo que no es la solución, me he equivocado. El problema está en la gestión de las escuelas, está en los sindicatos de profesores, está en la pésima administración de los currículums y en la manera como se enseña".

En mi último libro, *Fundamentos de la Ley Constitucional Minera* (Economía y Sociedad Ltda., 2003), sostuve que durante el siglo XX se dio un enorme enfrentamiento acerca de cómo producir la riqueza que tenía el suelo chileno. Fue un enfrentamiento entre dos grandes concepciones doctrinarias. Una de las cuales culminó con la Reforma Agraria, bajo la hipótesis de que no era importante quién tuviera la propiedad de la tierra. Todos sabemos en la tragedia económica, social y política que terminó el experimento de la Reforma Agraria. Ella llevó, por supuesto, a una serie de otras políticas en la misma dirección, incluso a la expropiación de todos los derechos mineros en Chile.

Veinte años después, la Ley Constitucional Minera estableció un sólido derecho de propiedad en este sector crucial para la economía chilena. Fue una concepción totalmente opuesta a la de la Reforma Agraria. Los resultados han sido elocuentes.

Por lo tanto, en el siglo XX estas dos concepciones se enfrentaron y de los dos experimentos, uno fue claramente exitoso mientras que el otro fue un fracaso. Creo que en el siglo XXI, veremos lo mismo en el campo de la educación. Pues la visión que impera hoy en la educación chilena es hija de la visión que produjo la Reforma Agraria: es una visión en la cual el gran educador es el Estado (“el Estado docente”).

Ahora bien, es más grave que el Estado produzca un servicio tan complejo y de tanta trascendencia en la formación de la juventud como la educación, a que produzca un cuasi “commodity” como el acero. Por supuesto que soy partidario de que ambas cosas sean producidas por el sector privado, pero prefiero una fábrica de acero estatal a que existan más de diez mil escuelas en Chile administradas por el gobierno de turno.

En la década de los ochenta se realizó un enorme esfuerzo para traspasar la administración de las escuelas estatales desde el ministerio del ramo a los municipios; pero los municipios son parte del sistema político nacional. Si bien teóricamente existe una subvención a cada escuela en relación con la asistencia de los alumnos, al final el municipio maneja todos los fondos que recibe por subvenciones y los asigna discrecionalmente. No hay incentivo para que las mejores escuelas se expandan más, ni castigos a las escuelas malas para que se reduzcan. Es casi imposible que un municipio cierre una mala escuela, pues eso implica el despido o la reasignación de profesores. Para peor, en 1991 se aprobó una ley—el Estatuto Docente—que fue un retroceso extraordinario para la educación chilena, porque impidió toda flexibilidad en materia laboral docente, aparte de introducir una uniformidad por la mediocridad. El Estatuto Docente está produciendo un gran daño a los niños chilenos, porque no hay competencia en la educación pública, no hay incentivos a los profesores; porque los directores de escuela tienen muy poco que decir en la manera cómo se manejan las escuelas, y porque los textos son provistos centralmente.

Por lo tanto, el quid del problema no es el nivel ni la fuente de los recursos para la educación. Desde ya, estos recursos crecieron mucho en la década de los noventa sin un cambio apreciable en la calidad.

Cada vez que un sistema social o económico falla de manera tan dramática como está fallando la educación chilena hay una causa fundamental, aparte de haber muchas causas secundarias. La causa fundamental en este caso es que las escuelas municipales no tienen dueño y, por lo tanto, no hay estímulos potentes para mejorar la gestión y la calidad docente de las escuelas. En las escuelas municipales los directores no tienen incentivos para producir educación de la mejor calidad posible, para competir con otras escuelas, para aumentar su cupo educacional, para subirle el sueldo a los mejores profesores y bajárselo a los malos profesores, para echar a los pésimos profesores. Todo eso no existe.

En Chile convive el sistema de pensiones privado, que también es un área social, en que el Estado ejerce una regulación general pero que está administrada por el sector privado, con este otro mundo de la educación estatal. Basta entrar a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) y a una escuela municipal para que la diferencia sea evidente. La solución del problema previsional no fue llenar de computadores la Caja de Empleados Particulares, o construir más sucursales ni hacer trabajar más horas a los empleados. La solución a un problema estructural debe ser una reforma integral.

Mi propuesta es hacer una profunda reforma educacional, de la envergadura de la que fue la creación del sistema de AFP. Esa reforma tiene que lograr que las escuelas tengan dueño, que las escuelas sean privadas. Las escuelas municipales podrían ser entregadas a empresas educacionales formadas por sus propios profesores (en comodato, en arriendo, etc.) y, si algunos de ellos no quisieran, a empresarios privados, con o sin fines de lucro. Así surgirían decenas de miles de empresarios medianos y pequeños que tienen una vocación educacional o que creen que este es un sector en donde pueden hacer una contribución valiosa en busca de

una legítima utilidad, regulada por la competencia del mercado y la fiscalización rigurosa del Estado.

Además, debe derogarse el Estatuto Docente y los profesores deben estar regidos por las mismas leyes laborales que rigen para todos los trabajadores de Chile. Deben tener protegidos sus derechos, pero debe haber flexibilidad laboral. Por ejemplo, un director de escuela debe tener la opción de remunerar a un profesor con una renta variable dependiendo de los resultados que tenga su curso.

El papel del Estado en la educación sería, en primer lugar, dar un subsidio directo a las familias chilenas que no pueden pagar la educación de sus hijos. Eso es lo que se llama el sistema de los "bonos educacionales" o "vouchers" (incluso sería preferible que fueran una suerte de cupones en un talonario). Si hoy se divide el presupuesto del Ministerio de Educación entre las familias que realmente necesitan bono educacional—y ahí debería haber una discusión acerca de quiénes realmente lo necesitan—un cálculo aproximado da un bono educacional mínimo de 40.000 pesos al mes por niño. Al comienzo del año, el Estado le debería entregar a las familias que lo necesiten un bono que sólo se pueda gastar en pagar la educación en escuelas debidamente registradas. Así el padre de familia puede elegir la escuela que quiere para su hijo. Posteriormente las escuelas canjean el bono por recursos monetarios.

¿Y cuánto le pagan a los profesores? Lo que cada escuela decida. Con un bono de 40.000 pesos, por ejemplo, si cada profesor tiene una clase de nivel bastante óptimo, 20 alumnos, el profesor generaría 800.000 pesos. Si suponemos que hay un 25% de gastos generales de la escuela, ese profesor de educación básica podría ganar fácilmente 600.000 pesos en promedio. Creo firmemente que toda familia chilena, si hay algo que puede elegir bien, es una escuela mejor o peor para sus hijos. Quizás no puede elegir en otras materias inmensamente más abstractas, pero sí en cosas muy cercanas a su vida, como la educación. Por lo tanto, si hay una escuela mala, los padres podrán retirar a sus hijos y llevarlos a otra con el bono educacional.

Incluso podría haber una batería de subsidios específicos para contribuir al éxito de este proceso, especialmente durante el período de transición. Un voucher para comprar textos educacionales, un voucher para transporte escolar, de manera que los padres pudieran optar entre un grupo mayor de escuelas, porque de otra manera algunos padres podrían elegir sólo entre las escuelas que están cerca de las casas, un voucher para que directores se entrenen en técnicas de gestión de empresas. En fin, hay múltiples detalles técnicos que aquí no cabe presentar. Con la experiencia acumulada en las grandes reformas que se hicieron en la década de los setenta y ochenta, este es un desafío perfectamente posible de enfrentar.

Por supuesto, el Estado tiene que fiscalizar este sistema. Creo en los mercados libres, pero también en la transparencia y en la competencia. El Ministerio de Educación debiera dejar de ser un ministerio lleno de burocracia, y transformarse en una "superintendencia" técnica de educación, implementando y licitando pruebas nacionales de calidad educativa. Las universidades—chilenas y extranjeras—debieran postular a licitaciones para que hubiera no solamente un SIMCE, sino que varios distintos, y todos con resultados de conocimiento público (ahora con la posibilidad de colocarlos en Internet y accesibles desde todo hogar conectado). Así se irían prestigiando las escuelas que son mejores. Esto generaría una explosión de creatividad de las escuelas. Para diferenciarse, algunas se concentrarían en enseñar bien inglés o computación. Otras les asegurarán a los padres que los sábados y domingos estarán abiertas para que se pueda usar la biblioteca o los computadores. Sólo la competencia con transparencia puede elevar radicalmente la calidad de la educación chilena.

Esto es un imperativo moral, porque los hijos de casi todas las autoridades políticas están en colegios privados. Los que se educan en las escuelas municipales son los hijos de los trabajadores chilenos. Esta es una reforma que se debe hacer por un imperativo fundamental de justicia y para poder realmente eliminar la pobreza en Chile.

Esta reforma requiere una nueva concepción del papel del Estado y de la sociedad. Se trata, en último término, de ir del Estado Docente a la Sociedad Docente. La sociedad tiene una obligación con la educación, pero la sociedad como un todo. Hoy hay experimentos educacionales extraordinarios en el sector privado. Existen escuelas que manejan personas animadas por una real vocación, por amor a la educación, que son muy buenas, pero son ejemplos pequeños. Tenemos que transformar todas las escuelas de Chile.

Algo que puede confundir el debate—por lo que quisiera hacer una aclaración—es que una cosa es eliminar la pobreza (que es el gran objetivo que debemos plantearnos), y otra distinta es igualar la distribución del ingreso o reducir lo que se llama la desigualdad económica. Son dos elementos muy distintos y hay una enorme confusión en la discusión pública respecto a esto.

Cuando un presidente sostiene que "si el veinte por ciento de altos ingresos se lleva el sesenta del producto, nunca vamos a superar la pobreza", está confundido. Nadie se lo "lleva", ellos se lo "ganan". Lo que pasa es que hay un veinte por ciento en Chile que produce el sesenta por ciento de la riqueza nacional y, por lo tanto, los ingresos son concordantes con lo que produce. Entonces lo que tenemos que hacer es tratar de que el veinte por ciento que está en el otro extremo, que "produce" sólo el tres por ciento de la riqueza nacional, produzca más para que se pueda "llevar" más. Pero es un problema—en último término—de darle productividad a los sectores pobres. La manera de eliminar la pobreza es elevando radicalmente la calidad de la educación.

Indudablemente, en toda sociedad libre, va a haber desigualdades de ingreso y no hay nada de malo en que así sea siempre que ellas deriven de la capacidad productiva de las personas. Estoy absolutamente en contra de desigualdades de ingreso que nacen de obtener ventajas del Estado, lo que fue una larga tradición chilena. Esas desigualdades son injustas y poco éticas. También hay que rechazar y evitar las desigualdades económicas que nacen del abuso de posición de mercado, que pueden ejercer empresarios, profesionales, incluso trabajadores, porque hay personas en todos los niveles que, cuando tienen algún grado de poder monopólico, ejercen un abuso. Para eso tenemos que fortalecer nuestro sistema legal, para que todos seamos iguales ante la ley. Para eso debemos tener una regulación del Estado efectiva, inteligente, que fortalezca al mercado, pero que impida todo tipo de abuso.

Es fundamental introducir el concepto de "la pluralidad de jerarquías" en nuestra sociedad. Hay personas que podrán ser muy ricas, hay otras personas que podrán ser grandes servidores públicos, otras que podrán ser grandes poetas. Nadie es mejor que otro simplemente porque tiene más dinero. Las personas no valen por lo que tienen, sino por lo que son, por su búsqueda de la excelencia, por su amor al trabajo bien hecho, por su integridad. Creo que esto es importante destacarlo porque al parecer, se está olvidando en Chile, y una cosa es ser partidario de la libertad integral y de los mercados libres, y otra muy distinta, la de aceptar como jerarquía fundamental de nuestra sociedad para el siglo XXI exclusivamente la que proviene del dinero.

Si comprendemos la diferencia entre pobreza y desigualdad, creo que vamos a poder limpiar y racionalizar el debate público y avanzar en muchas modernizaciones, especialmente en la modernización definitiva de la educación chilena.

Algunos dirán: "Pero una reforma de esta envergadura, en estos tiempos, no se puede hacer". Sostengo que esta reforma se puede hacer, pero, como toda obra grande en la vida, requiere de verdadero liderazgo.

La revolución económica chilena se hizo porque hubo realmente la voluntad de innovar y de hacer las cosas que eran correctas para Chile. A muchos nos inspiraba esa motivación por la excelencia que tan bien refleja este poema de T.S. Eliot, "¿para qué construir un camino si no conduce a una catedral?".

El liderazgo consiste en atreverse a hacer lo que es correcto para el país, aunque sea inicialmente impopular o riesgoso. Por supuesto que si se quiere permanecer en la vida pública hay que tratar de que lo que es correcto sea también popular, y eso exige un esfuerzo de educación cívica y comunicacional persistente e importante. Pero aun así, siempre habrá un riesgo al dar un paso adelante del resto. Quizás, incluso después de todas las explicaciones, la ciudadanía no considere positiva una iniciativa. Sin embargo, el que tiene una posición de liderazgo en la sociedad—y puede ser al nivel del presidente, del ministro, del líder de opinión pública—tiene que postular lo que cree correcto y no, insisto, lo que saca aplausos en los titulares de la tarde, es aprobado por los ubicuos “focus groups”, o suma puntos en las encuestas de la semana siguiente.

Una propuesta como esta no se inscribe en los ejes actuales de la política contingente. Esta propuesta puede ser abrazada por personas que pueden tener visiones muy distintas de lo que ha ocurrido en el pasado en Chile, siempre que coincidan con un proyecto futuro de país marcado a fuego por los valores de la libertad y la justicia.