

El éxito de Chile: Reflexiones para México y América Latina

José Piñera

Todos los derechos reservados. El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin previa autorización por escrito de los autores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Imagen en portada: *Casa de la Cultura de Arica, Chile.*
Antigua aduana, prefabricada en los talleres de Gustavo Eiffel e inaugurada en 1874.
Autor: *Denisse Beltrán freidl.*

Fundación Friedrich Naumann
Oficina Regional América Latina

Cerrada de la Cerca No. 85
Col. San Ángel C.P. 01001 México, D.F.
Email: andrea.martinez@mexico.fnst.org
Tel: (+52-55) 5550-1039
Fax: (+52-55) 5550-6223
Página: www.fnst.org
www.ffn-al.org

Mexico Business Forum

Reforma 2620, Piso 10
Col. Lomas Altas, C.P. 110950 México D.F.
Tel: 52 34 65 13 /16
Página: www.mexicobusinessforum.com/

International Center for pension Reform

Av. Apoquindo No. 3039, Piso 16
Col. Las Condes, Santiago de Chile, Chile.
Tel: 005622300852
Página: www.pensionreform.org/

INDICE

	<i>Página</i>
Biografía	5
La revolución de las pensiones en Chile	7
La Revolución de Libre Mercado en Chile	19
Educación privada para todos?	22
Una salida para América Latina:	32

Biografía



José PIÑERA estudió economía en la Universidad Católica de Chile, y es Master (1972) y Doctor en economía en la Universidad de Harvard (1974).

Fue miembro del grupo de economistas liberales que realizó la revolución de libre mercado y luchó por el retorno de Chile a la democracia.

En 1978 asume como Ministro de Trabajo y Seguridad Social para elaborar la Reforma Laboral que introdujo flexibilidad al mercado chileno y la Reforma Previsional que creó el sistema privado de pensiones.

En 1981 asume como Ministro de Minería para elaborar una ley constitucional que creara derechos de propiedad en este esencial sector productivo chileno.

Restablecida la democracia, funda en 1990 el "Proyecto Chile 2010", iniciativa que promueve una sociedad libre en Chile. En defensa del modelo económico, las modernizaciones y las propuestas de ese Proyecto, en 1993 se presenta como candidato presidencial independiente y logra el tercer lugar entre seis candidatos.

En 1994, funda el *International Center for Pension Reform* para responder al creciente interés mundial por el modelo chileno de pensiones. En 1995 acepta ser presidente del Proyecto para privatizar la Seguridad Social de Estados Unidos del Instituto Cato.

La revolución de las pensiones en Chile

Por José Piñera

Un fantasma recorre el mundo. Es el fantasma de la quiebra de los sistemas públicos de pensiones. El sistema de pensiones de reparto que ha prevalecido a lo largo de todo este siglo tiene una falla fundamental, originada en una concepción errónea del comportamiento humano: destruye el vínculo entre contribuciones y beneficios, en otras palabras, entre responsabilidades y derechos. Cuando esto sucede en una escala masiva y durante un período largo de tiempo, el resultado final es un desastre.

Dos factores exógenos agravan los resultados de este error estructural. Primero, la tendencia demográfica mundial hacia una caída en la tasa de natalidad y, segundo, los avances médicos que alargan la vida de las personas. Por lo tanto, cada vez serán menos los trabajadores activos en relación al número de personas jubiladas. Puesto que tanto el alza de la edad de jubilación como aquella de las cotizaciones tienen un límite, tarde o temprano el sistema tiene que reducir los beneficios prometidos, señal inequívoca de un sistema en bancarota.

Bien se reduzcan los beneficios mediante la inflación, como en la mayoría de los países en vías de desarrollo, bien mediante cambios legislativos, el resultado final para el trabajador jubilado es el mismo: ansiedad en su edad avanzada, creada, paradójicamente, por la inseguridad inherente del sistema al que se llama de "seguridad social".

El 4 de Noviembre de 1980 el gobierno chileno decidió "agarrar el toro por las astas". Una reforma radical sustituyó un sistema de pensiones de reparto operado por el Estado por un sistema de capitalización individual administrado por empresas privadas en el marco de una economía de libre mercado (futuro "sistema de AFPs"). Al mismo tiempo privatizó el seguro de invalidez, quedando este como parte integrante del sistema de AFPs, y abrió la posibilidad a todos los trabajadores para elegir un seguro de salud en el sector privado (futuro "sistema de Isapres"). En efecto, los decretos leyes 3.500 y 3.501 de esa fecha constituyeron una transformación del sistema de pensiones, invalidez y salud que fue pionera en el mundo entero.

Después de 23 años de operación los resultados hablan por sí mismos. Las pensiones en el nuevo sistema privado son ya entre 50 y 100 por ciento más altas que en el antiguo sistema estatal. Los recursos

administrados por los fondos de pensiones privados ascienden a 50.000 millones de dólares, lo que equivale a alrededor del 65 por ciento del PGB. Más aún, al aumentar tanto el ahorro como la productividad en los mercados laborales y de capital, el nuevo sistema de pensiones ha sido posiblemente la reforma fundamental que permitió más que doblar la tasa anual de crecimiento de la economía (desde un 3 por ciento histórico a 7.2 por ciento promedio en el período 1985-1997).

Las pensiones han dejado de ser un problema gubernamental, despolitizando así a un gran sector de la economía y permitiendo a los individuos tener mayor control sobre sus vidas. El defecto estructural ha sido eliminado y el futuro de las pensiones depende del comportamiento individual y del desarrollo de los mercados.

El éxito del sistema privado de pensiones chileno ha llevado a otros siete países latinoamericanos a imitarlo. Hace tres años, Argentina, Perú y Colombia adoptaron una reforma similar. En 1995, Uruguay realizó también una reforma similar, aunque muy parcial. Y en 1996, México, Bolivia y El Salvador aprobaron leyes que crean sistemas de pensiones de capitalización individual, que se pondrán en marcha en 1997.

La reforma chilena está sirviendo de modelo a muchos países del mundo. Incluso en los Estados Unidos se está empezando a debatir seriamente la privatización del sistema público de pensiones que se implantó allí hace más de 60 años y que ha llegado a constituir el mayor programa gubernamental, con un gasto superior a los 350 mil millones de dólares anuales (un gasto superior al presupuesto de defensa durante la Guerra Fría).

Sirva como indicación del poder de las ideas decir que hasta expertos de la República Popular China han venido a Chile para estudiar el sistema privado de pensiones. Uno de los resultados es esta disputa particularmente interesante que ha sido reportada por *The Economist*: Usualmente hay más acritud que comedia en la larga lucha entre Inglaterra y China sobre el futuro de Hong Kong. No obstante, una sonrisa pudo haber aparecido en la cara de Chris Patten, gobernador de Hong Kong, al frustrar China sus planes de introducir un sistema de pensiones de reparto en la colonia. Zhou Nan, el representante de la China comunista en Hong Kong señaló que el Sr. Patten, quien es un conservador británico, estaba tratando de traer "costosas ideas eurosocialistas" a Hong Kong [11 de Febrero de 1995].

Es posible que antes de entrar en el nuevo milenio, varios otros países, incluyendo todos los del continente americano, hayan privatizado sus

sistemas de pensiones. Esto representaría una devolución masiva de poder del Estado hacia los individuos, promoviendo así la libertad, el crecimiento económico, y evitando la pobreza, especialmente durante la vejez.

El modelo chileno

Bajo el sistema de capitalización individual, lo que determina el nivel de la pensión de un trabajador es el capital que éste acumula durante su vida de trabajo. Ni el trabajador ni el empleador contribuyen al Estado. Tampoco cobra el trabajador una pensión gubernamental al jubilarse. En cambio, a lo largo de su vida como trabajador, ahorra obligatoriamente un 10 por ciento de su sueldo. El empleador deposita mensualmente esa cantidad en una cuenta de capitalización individual que pertenece al trabajador. Este porcentaje se aplica solamente a los primeros 25.000 dólares de ingresos anuales. De tal manera que, a medida que suben los salarios, los trabajadores tienen mayor libertad para realizar contribuciones voluntarias.

Un trabajador puede contribuir un 10 por ciento adicional de su salario mensual, que también está exento de impuestos, a una cuenta de ahorro voluntario, si es que desea jubilarse prematuramente u obtener una pensión más alta.

El trabajador elige una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) para administrar su cuenta de capitalización individual. Estas compañías no pueden realizar ningún otro tipo de actividades y están sujetas a una vigilancia estricta por parte del gobierno para que garanticen una cartera diversificada de bajo riesgo, y para prevenir el robo o el fraude. Una entidad gubernamental independiente, la Superintendencia de AFP, que es altamente técnica, fue creada para ejercer esta labor. Por supuesto, existe ingreso libre a la industria de las AFP.

Cada AFP opera el equivalente a un fondo mutuo que invierte en acciones, bonos y otros instrumentos financieros que se transan en mercados formales. Las decisiones de inversión son realizadas por cada AFP. La ley establece los límites máximos tanto para los tipos de instrumentos como para la composición total de la cartera. No hay obligación alguna de invertir en bonos gubernamentales. La AFP y el fondo mutuo que ella administra son dos entidades distintas. Esto es así para evitar que las inversiones del fondo mutuo, que son propiedad de los trabajadores afiliados, se vean afectadas, en caso de que una AFP quiebre.

Los trabajadores tienen la libertad de cambiarse de una AFP a otra. Por esta razón existe una competencia entre las compañías por lograr

mejores retornos, elevar la calidad del servicio, y cobrar comisiones más bajas. Al afiliarse, cada trabajador recibe una libreta en la cual puede actualizar sus saldos de capital cuando así lo desee, y además la AFP está obligada a enviarle cada tres meses un estado de cuenta que le informa cuánto ha acumulado, las contribuciones acreditadas y el rendimiento de sus fondos. Tanto las cotizaciones del trabajador como las ganancias de las inversiones de la cuenta de capitalización individual están libres de impuestos. Al jubilarse el trabajador, paga impuestos a la renta sobre la cantidad que retira como pensión.

La reforma chilena incluyó a los trabajadores del sector privado y del público. Los únicos excluidos fueron los miembros de la policía y de las fuerzas armadas, cuyo régimen de pensiones está diseñado como parte de su salario y sistema de trabajo. (Aunque en mi opinión les iría mejor con una cuenta de capitalización individual.) Todos los trabajadores dependientes deben tener una cuenta de capitalización individual. Los trabajadores independientes pueden, si así lo desean, entrar en el sistema de capitalización individual, lo que provee un incentivo a los trabajadores informales para que se unan a la economía formal.

Existe una pensión mínima garantizada por el Estado, y financiada con recursos tributarios generales, para todo trabajador que haya aportado durante un mínimo de 20 años al sistema de cuenta individual. (Aquellos trabajadores que no han cotizado durante 20 años pueden solicitar, si lo requieren, una pensión asistencial de menor nivel.)

El sistema también incluye un seguro contra la muerte prematura y la invalidez. Cada AFP ofrece esta cobertura a sus clientes, obteniendo un seguro de vida y de invalidez colectivo de una compañía de seguros privada. Esta cobertura se paga con una contribución adicional del trabajador, actualmente de aproximadamente un 2,9 por ciento de su salario, que incluye la comisión para la AFP.

El nivel de ahorro obligatorio del 10 por ciento fue calculado asumiendo un rendimiento real durante toda la vida laboral del 4 por ciento anual, de tal manera que el trabajador común acumule dinero suficiente en su cuenta de AFP como para obtener una pensión de alrededor del 70 por ciento de su salario final.

La denominada edad legal para la jubilación es 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Estas edades, que eran las edades de jubilación tradicionales en el sistema de reparto, no se discutieron en la reforma, dado que no son características estructurales del nuevo sistema. Pero el significado de la palabra "jubilación" en el sistema de capitalización

individual es diferente al tradicional. Primero, los trabajadores pueden continuar trabajando después de la edad legal de jubilación. Si lo hacen, pueden retirar mensualmente de su cuenta la pensión correspondiente y no tienen la obligación de seguir ahorrando el 10 por ciento de su salario. Segundo, los trabajadores con ahorros suficientes en sus cuentas como para disponer de una pensión equivalente al 50 por ciento de su salario promedio durante los diez últimos años (siempre y cuando sea superior a la pensión mínima) pueden elegir jubilarse prematuramente.

El significado real del umbral de los 65 ó 60 años es el siguiente: a) Hasta esa edad el trabajador debe continuar ahorrando un 10 por ciento de su salario a su cuenta de capitalización individual, a no ser que haya elegido la jubilación prematura (significando la posibilidad de retirar su dinero mediante una pensión mensual, sin que ello implique necesariamente su retiro de la fuerza laboral); b) Para recibir la pensión mínima garantizada por el Estado, si fuera necesario, el trabajador debe llegar a esa edad.

Pero de ninguna manera hay una obligación de dejar de trabajar a ninguna edad, ni tampoco de continuar trabajando o ahorrando una vez que se haya asegurado una pensión "razonable".

Algunas personas desean trabajar para siempre; otras quieren dedicarse lo antes posible a su vocación verdadera o a sus pasatiempos. El sistema de reparto no permite la satisfacción de estas preferencias individuales, excepto a través de la presión colectiva para obtener, por ejemplo, una edad de jubilación prematura para grupos de votantes poderosos. En otras palabras, la realidad tiene que ser mutilada, pagándose así un precio en términos de felicidad humana.

El sistema de capitalización individual, por el contrario, permite que las diferentes preferencias personales se traduzcan en decisiones individuales que produzcan el resultado deseado. En las sucursales de muchas AFP hay terminales de computadoras que permiten al trabajador calcular el valor de su futura pensión y la fecha en que quiere jubilarse. El trabajador puede señalar el monto de la pensión que espera recibir y pedirle a la computadora que le indique cuánto debe depositar mensualmente para alcanzar esa meta a la edad en que desea jubilarse. Por supuesto, él puede ajustar sus decisiones a medida que pasa el tiempo, dependiendo del rendimiento de su fondo de pensión. Lo fundamental es que el trabajador puede determinar la edad de jubilación que desea, de la misma manera que una persona puede hacerse un traje a la medida.

Al jubilarse, el trabajador puede elegir entre dos mecanismos. En un primer caso, un jubilado puede usar los ahorros en su cuenta de capitalización individual para comprar una pensión vitalicia (para él y sus dependientes) con una compañía de seguros privada, la cual le garantiza un ingreso mensual constante de por vida, actualizado por la inflación (el mercado de capitales chileno ofrece bonos indexados para que las compañías puedan realizar sus inversiones). La otra alternativa para el jubilado es dejar sus fondos en la cuenta de capitalización individual y hacer retiros programados, los cuales están sujetos a límites basados en las expectativas de vida del jubilado y de sus dependientes. En este caso, si él muere, los fondos restantes en su cuenta forman parte de su herencia. En ambos casos, un jubilado puede retirar de golpe los fondos en exceso de aquellos necesarios para obtener una pensión vitalicia o retiros programados mensuales equivalentes al 70 por ciento de sus últimos salarios.

Con el sistema de capitalización individual, la población activa no subsidia las pensiones de los jubilados. Por lo tanto, en contraste con el sistema de reparto, no existe el conflicto intergeneracional y la eventual bancarrota a medida que envejece la población.

La cuenta de cada trabajador es totalmente portátil. Dado que los fondos deben ser invertidos en instrumentos comerciables, la cuenta de capitalización individual tiene un valor diario y por lo tanto es fácil de transferir de una AFP a otra. Al no entorpecer la movilidad del trabajador tanto dentro de un país como internacionalmente, el sistema de capitalización individual ayuda a crear flexibilidad en el mercado laboral, y no subsidia ni penaliza a los inmigrantes.

Las personas optan cada día más por trabajar unas cuantas horas al día o bien interrumpir sus vidas laborales, especialmente en el caso de las mujeres y de la gente joven. En los sistemas de reparto estos estilos flexibles de trabajo crean el problema de llenar los espacios en las cotizaciones. Esto no sucede con el esquema de capitalización individual en el cual las cotizaciones interrumpidas no representan ningún problema.

La Transición

Un desafío es definir un sistema de capitalización individual; otro, en países donde ya tienen un sistema de reparto, es diseñar la transición al sistema de capitalización. Por supuesto, la transición debe tomar en cuenta las características particulares de cada país, especialmente las necesidades referentes a la situación presupuestaria.

En Chile definimos tres reglas básicas para la transición:

1. El gobierno garantizó a los jubilados que sus pensiones no serían afectadas por la reforma, ya que sería injusto reducirles sus beneficios a esta altura de sus vidas.
2. Todo trabajador que estuviese cotizando en el sistema de reparto tuvo la opción de quedarse en ese sistema o de cambiarse al nuevo sistema de capitalización individual. Aquellos que dejaron el sistema antiguo para entrar al nuevo recibieron un "bono de reconocimiento". (Este bono cero cupón está indexado y tiene una tasa de interés real del 4 por ciento.) El gobierno lo paga cuando el trabajador llega a la edad legal de jubilación. Los bonos se pueden transar en los mercados de capitales secundarios, de tal manera que se pueden utilizar para obtener una jubilación adelantada. Este bono refleja los derechos adquiridos anteriormente bajo el sistema de reparto. De esta manera, un trabajador que hubiera cotizado durante años no tuvo que empezar de cero cuando entró en el sistema nuevo.
3. Las personas que se van incorporando a la fuerza laboral ingresan al sistema de capitalización individual. La puerta del sistema de reparto se cerró dado que era insustentable. Este requisito asegura el fin definitivo del sistema antiguo una vez que el último trabajador que permaneció en el mismo alcance la edad de jubilación (de ahí en adelante, y durante un período de tiempo limitado, el gobierno sólo tiene que pagar las pensiones).

Después de varios meses de debate nacional sobre las reformas propuestas y un enorme esfuerzo educativo y de comunicación con el fin de explicar el nuevo sistema a la gente, la ley de reforma de las pensiones fue aprobada el 4 de Noviembre de 1980. (La economía política de esta reforma esta narrada en mi libro, *El Cascabel al Gato*, 1991).

La ley estableció una fecha clara de inicio (1 de Mayo de 1981) del nuevo sistema de AFP. En Chile, al igual que en la mayor parte de los países del mundo, el día 1 de Mayo es el día del trabajo. Los símbolos son importantes y escogimos esta fecha de nacimiento del sistema privado de pensiones para permitirle a los trabajadores celebrar ese día no como uno de lucha de clases, sino como el día en que ganaron la libertad de controlar sus recursos para el retiro y se liberaron de "las cadenas" del seguro social estatizado.

Junto con la creación del nuevo sistema, se terminó con la ilusión de que hay tanto una cotización empresarial como una cotización del trabajador al seguro social. Desde un punto de vista económico, todas los aportes son finalmente pagados por la productividad marginal del trabajo, dado que el empresario considera todos los costos laborales—ya sean las cotizaciones al seguro social o el salario—al tomar las decisiones sobre contratación y pagos. Para la transición se redefinió la cotización empresarial como salario bruto y de allí se deduce el aporte del trabajador. El sistema hace evidente y transparente que todas las cotizaciones las paga el trabajador y evita la manipulación política de las tasas. Por supuesto, el nivel final de los salarios es determinado por las fuerzas del mercado.

El financiamiento de la transición es un asunto muy técnico que cada país debe resolver de acuerdo a su propia realidad. El Banco Mundial (en *Envejecimiento Sin Crisis*, 1994) estimó la deuda implícita del sistema chileno de reparto en 1980 en alrededor del 80 por ciento del PNB. (El valor de esa deuda se había reducido con un ajuste al sistema de reparto dos años antes, especialmente con la eliminación de los regímenes especiales.) El mismo estudio afirma que "Chile demuestra cómo un país con un sistema bancario razonablemente competitivo, un mercado de capitales que funciona bien, y estabilidad macroeconómica puede financiar déficits de transición grandes sin repercusiones considerables sobre las tasas de interés."

Chile utilizó cinco métodos simultáneamente para financiar la transición al sistema de capitalización individual:

1. Como los aportes que se necesitan en el sistema de capitalización individual para financiar pensiones adecuadas son inferiores a aquéllos en el sistema público, la diferencia entre ambos se utilizó temporalmente como una tasa de aporte a la transición sin reducir los salarios netos o incrementar los costos laborales para el empresario.
2. El financiamiento de la transición se compartió con generaciones futuras a través de emitir bonos del estado a tasas de interés del mercado. Estos bonos a largo plazo fueron comprados principalmente por las AFP como parte de sus carteras de inversión. Cabe destacar que ésta no es una "deuda nueva" sino sólo el reconocimiento de una fracción de la "deuda implícita" del sistema de reparto.

3. La necesidad de financiar la transición fue un incentivo importante para reducir el excesivo gasto gubernamental. Durante años, el director de presupuestos pudo utilizar este poderoso argumento para rechazar nuevos gastos o para reducir programas gubernamentales innecesarios. Por lo tanto, el Estado ha contribuido de manera importante al incremento del ahorro nacional, otro efecto indirecto de la reforma de las pensiones.
4. El incremento en el crecimiento económico promovido por el sistema de capitalización individual hizo aumentar a su vez las recaudaciones tributarias. Cabe destacar que Chile está teniendo un superávit anual de alrededor del 2-3 por ciento del PNB en su presupuesto fiscal.
5. Cinco años después de haberse iniciado el nuevo sistema, y una vez que los fondos de pensiones habían acumulado recursos sustanciales, comenzaron a privatizarse las grandes empresas estatales. Los recursos obtenidos por el Estado no fueron cuantiosos, ya que las empresas no estaban en buenas condiciones al privatizarse, pero contribuyeron marginalmente a financiar la transición.

Los Resultados

El sistema chileno privado de pensiones ya administra un fondo de inversiones de 25 mil millones de dólares. Esta inversión de capital a largo plazo no sólo ha ayudado a fomentar el crecimiento económico, sino que también ha estimulado el desarrollo de instituciones y mercados financieros eficientes. La decisión de crear el sistema de capitalización individual en primer lugar y de privatizar las grandes empresas públicas después resultó en una "secuencia virtuosa". Le ofreció a los trabajadores la oportunidad de beneficiarse del aumento en la productividad de las compañías privatizadas al permitirles, gracias a una subida en los precios en las acciones, capturar una parte apreciable de la riqueza creada durante el proceso de privatización.

Existen alrededor de 15 AFP. Algunas pertenecen a conglomerados bancarios o de seguros. Otras son propiedad de los trabajadores o están ligadas a asociaciones empresariales. Algunas incluyen la participación de compañías financieras internacionales, como lo son AIG, Aetna, Citicorp, y el Banco Santander. Algunas de las AFP más grandes se cotizan en la bolsa de valores chilena y, recientemente, una de ellas hizo una emisión de ADR en Wall Street (ayudada por la clasificación crediticia de los bonos del estado chileno de "A-").

Uno de los resultados notables del nuevo sistema ha sido el incremento en la productividad del capital en la economía chilena y, por lo tanto, la tasa de crecimiento económico. Los fondos de pensión privados han hecho al mercado de capitales más eficiente y han afectado fuertemente su crecimiento en los últimos años. Los vastos recursos que las AFP administran han promovido la creación de nuevos instrumentos financieros. Otra de las contribuciones de la reforma de las pensiones a la operación solvente y transparente de los mercados de capital ha sido la creación de una industria doméstica de clasificación de riesgo y la mejora de la dirección corporativa. (Las AFP nombran directores externos independientes en las compañías en las que tienen acciones.)

Desde que el sistema empezó a operar el 1 de Mayo de 1981, la rentabilidad promedio en términos reales (por encima de la inflación) ha sido del 12 por ciento anual (tres veces mayor que el rendimiento del 4 por ciento estimado). Por supuesto, el rendimiento anual ha mostrado las oscilaciones intrínsecas al libre mercado—yendo de menos 3 por ciento a más del 30 por ciento en términos reales—pero lo que cuenta es el rendimiento promedio a largo plazo.

Las pensiones bajo el sistema de capitalización individual han sido significativamente más altas que bajo el sistema antiguo que administraba el Estado, el cual requería de un impuesto al salario del 25 por ciento. Según Sergio Baeza, coeditor del libro *Quince Años Después: Una Mirada Al Sistema Privado de Pensiones* (1995), el jubilado promedio de una AFP ya está recibiendo una pensión igual al 78 por ciento de sus ingresos anuales promedios durante los últimos 10 años de su vida laboral. Adicionalmente, los trabajadores, al jubilarse, tienen la posibilidad de retirar sus "excesos de ahorros" (aquellos que estén por encima del umbral del 70 por ciento del salario). Si se incluyese ese dinero en el cálculo del valor de la pensión, el valor total de ésta se acercaría al 84 por ciento del salario. Los beneficiarios de las pensiones de invalidez o de desempleo también reciben en promedio 70 por ciento de sus salarios.

Así el nuevo sistema de pensiones ha contribuido significativamente a reducir la pobreza al incrementar la certeza y el valor de las pensiones de vejez, de viudez, orfandad, e invalidez. También ha contribuido mediante el efecto indirecto pero muy poderoso de incrementar el crecimiento económico y el empleo.

El nuevo sistema ha eliminado la inequidad del sistema antiguo. Algunas personas creen que los esquemas de pensiones de reparto redistribuyen los ingresos desde los trabajadores ricos hacia los más pobres.

Sin embargo, varios estudios recientes demuestran que, una vez tomadas en cuenta ciertas características relativas a los ingresos de los trabajadores y al funcionamiento del sistema político, los sistemas públicos generalmente redistribuyen el ingreso hacia los grupos de trabajadores más ricos y poderosos.

Conclusión

No es sorprendente entonces que el sistema de capitalización individual en Chile haya demostrado ser tan popular y haya ayudado a promover la estabilidad del país. Los trabajadores aprecian que el sistema es justo y que a través de sus cuentas de pensiones tienen un interés directo y visible en la economía. Como una fracción sustancial de las acciones emitidas por las compañías chilenas más grandes pertenecen a los fondos de pensiones privados, los trabajadores son de hecho inversionistas en la prosperidad del país.

Cuando el sistema de capitalización individual se inauguró en Chile en 1981, los trabajadores tuvieron la opción de entrar al nuevo sistema o de permanecer en el antiguo. Medio millón de trabajadores (una cuarta parte de la fuerza laboral) se afilió al nuevo sistema en tan sólo el primer mes. Hoy día, el 93 por ciento de los trabajadores están en el sistema de capitalización individual.

A medida que vaya desapareciendo el sistema de pensiones estatal, los políticos ya no decidirán acerca de las pensiones. Así, las pensiones ya no serán un tema de conflicto político y de demagogia en tiempos de elección, como lo fueron en el pasado. Los ingresos de una persona al jubilarse dependerán de su propio trabajo y del éxito de la economía, no del gobierno o de las presiones de ciertos grupos de interés.

Para los chilenos las cuentas de pensiones representan ahora derechos de propiedad reales y visibles, y son las fuentes de seguridad para el retiro. Se ha calculado que el activo más importante del chileno promedio ya no es su auto usado o su pequeña casa (probablemente todavía hipotecada), sino el capital en su cuenta de capitalización individual.

Finalmente, el sistema de pensiones privado está teniendo consecuencias políticas y culturales importantes. Los trabajadores chilenos eligieron cambiarse al nuevo sistema, a pesar de que conocidos líderes sindicales y políticos les recomendaron que no lo hicieran. Pero los trabajadores se preocupan mucho sobre los asuntos relacionados con sus vidas, tales como las pensiones, la educación, y la salud. Por consiguiente,

basan sus decisiones sobre estos temas pensando en sus familias y no según las tendencias políticas del momento.

Efectivamente, el nuevo sistema de pensiones le da a los chilenos un lazo personal con el desarrollo de la economía. El trabajador chileno promedio no es indiferente al comportamiento de la Bolsa de Valores o a las tasas de interés. Cuando los trabajadores sienten que son dueños de una fracción del país, no a través de los líderes del partido ni a través de un Politburó, ellos comprenden y se adhieren en mayor medida al libre mercado y a los valores de una sociedad libre.

Esta es una historia breve de un sueño que se ha hecho realidad. La lección final es que las únicas revoluciones con éxito son aquellas que confían en el individuo y en las maravillas que el individuo puede hacer cuando es libre.

La Revolución de Libre Mercado en Chile

Por José Piñera

La revolución de libre mercado produjo diez años consecutivos de crecimiento a la espectacular tasa promedio anual de 7,9% (1987-96) una vez que maduraron las reformas estructurales del período 1975-89. Esta revolución ha sido entonces lo mejor que le ha pasado a Chile en el siglo XX.

El número de hogares que vivía en la pobreza se redujo a la mitad al finalizar ese período. Lo prueba la evolución durante el período 1987-96 de los ingresos autónomos de los hogares (no incluyen los subsidios sociales del Estado y, por lo tanto, subestiman el mejoramiento efectivo de los más necesitados). El promedio de ingreso del quintil más pobre subió un 61% en ese período, de \$52.276 a \$84.173 (todas las cifras son oficiales y expresadas en pesos del mismo valor de Noviembre de 1998). Mientras el promedio de ingresos a nivel país subió en un 58,5%, los del quintil más rico subieron en un 56%, de \$800.182 a \$1.249.466.

Las cifras demuestran, entonces, que los ingresos de todos los hogares suben en porcentajes importantes, y aquellos de los hogares más ricos lo hacen a un ritmo inferior al promedio y al del quintil más pobre. O sea, el crecimiento de libre mercado ha sido, bajo cualquier definición razonable, un "crecimiento con equidad".

Por cierto, la pobreza de siglos no se puede eliminar en una o dos décadas. Pero se ha avanzado hacia esa meta más que en cualquier otro período similar en nuestra historia.

Es errónea la noción de que el crecimiento económico, si bien está eliminando la pobreza, aumentaría la "desigualdad". El tema admite muchas perspectivas distintas. Por ejemplo, si la desigualdad del ingreso entre el quintil más rico y el más pobre es medida como el cociente entre tales ingresos promedios, la desigualdad también disminuyó en este período, ya que el cociente desciende desde 15.3 en 1987 a 14.8 en 1996 (reflejo del hecho de que los ingresos del quintil más pobre crecieron en un 61% versus el 56% del quintil más rico).

Se requiere una definición alambicada de desigualdad, como brecha absoluta de ingresos, para poder llamar "desigual" el crecimiento del período 1987-96, ya que esa brecha aumentó desde \$ 747.906 a \$ 1.165.293 (diferencia aritmética entre los ingresos promedios del quintil más rico y el más pobre).

Pero una definición así es más pariente de la envidia que de la equidad. En la Biblia del igualitarismo —"A Theory of Justice" (1971)— el filósofo John Rawls sostiene que "una política que beneficia a toda la raza humana excepto a una persona no debe ser adoptada (incluso si esa persona no es dañada por la política), porque esa sería una 'injusta' distribución de los beneficios de esa política". Esa equivocada conclusión fue refutada brillantemente por Robert Nozick en "Anarchy, State and Utopia" (1974) y por Thomas Sowell en "Knowledge and Decisions" (1980).

Para los que creemos que disminuir la pobreza (es decir aumentar el nivel de ingresos de los hogares más pobres) es el gran imperativo moral, el modelo ha funcionado maravillosamente bien.

Incluso para los que creen que es importante reducir el cociente de desigualdad (es decir que los ingresos del quintil más pobre aumenten a un porcentaje superior al del quintil más rico), el modelo también lo ha logrado.

Hay que ser partidario de una versión extrema del igualitarismo para estar insatisfecho con el modelo de libre mercado desde esta perspectiva.

Para avanzar aún más rápido, lo que falta es realizar la verdadera reforma de la educación que necesita Chile. Ese sería el golpe mortal a la pobreza. Además, reduciría la desigualdad de ingresos, no expropiando a los más productivos sino aumentando fuertemente la productividad de los más pobres.

La clave está en comprender que es imposible lograr un país sin pobres y sin ricos. El crecimiento acelerado que elimina la pobreza también recompensa a los más productivos con mayores ingresos, creando "ricos".

Por otra parte, las políticas públicas que intentan eliminar a los ricos crean inevitablemente un país de pobres, ya que ellas tienen que expropiar los ingresos de los sectores más trabajadores, innovadores y dinámicos y limitar las libertades personales en tal grado que debilitan mortalmente los estímulos claves del crecimiento. La igualdad de ingresos sólo se puede lograr dentro de la pobreza (y el totalitarismo).

Un estadista debe tener el coraje para explicarle a la ciudadanía que para lograr un país sin pobres se debe aceptar, incluso valorar, un país con ricos, siempre que esa riqueza provenga de logros en un mercado competitivo y no de subsidios estatales, abuso de posiciones monopólicas, fraude o corrupción.

Y una sociedad madura es aquella que acepta una pluralidad de jerarquías, limitando el prestigio de la riqueza a su justa dimensión y reconociendo que hay otras jerarquías tan o más valiosas.

Más que promover un concepto anacrónico y anti-natural de "igualdad", el debate actual debería estar centrado en como darle un "segundo gran impulso" al modelo.

Es imprescindible eliminarle las rigideces que se han ido acumulado con la avalancha de leyes y regulaciones, ponerlo al día con la revolución tecnológica que está cambiando la faz de la tierra, y realizar las reformas pendientes que lo completen, y prioritariamente aquella de la educación.

Conservando el magnifico barco que se ha construido, Chile requiere un "golpe de timón" si pretende ser un país desarrollado antes del bicentenario.

¿Quién le pone el cascabel a este gato?

Educación privada para todos

Por José Piñera

“El niño no es una botella que haya que llenar, sino un fuego que es preciso encender”.

Montaigne I.

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 comprende lo que leen. Como 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 rijan 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 20 a la sociedad docente que requiere el siglo 21.

II. 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 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 CEP 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 del '80 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 resignación 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 del 90 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 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 rol 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 mil pesos, por ejemplo, si cada profesor tiene una clase de nivel bastante óptimo, 20 alumnos, el profesor generaría 800 mil pesos. Si suponemos que hay un 25% de gastos generales de la escuela, ese profesor de educación básica podría ganar fácilmente 600 mil 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 del 70 y 80, 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 rol 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 extraordinarios experimentos educacionales 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 a nivel de Presidente, de ministro, de 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.

Una salida para América Latina

Por José Piñera

Siempre me ha asombrado la paradoja de nuestro "continente de siete colores", como lo llamó hermosamente Germán Arciniegas. América Latina -conectada por su geografía con dos de las naciones más exitosas del mundo, bendecida con toda clase de recursos naturales, sin graves problemas de violencia originados en la raza, la religión o la lengua, sin mayores conflictos entre sus países, con una extraordinaria cultura caracterizada por su continuidad y su diversidad- podría ser una región próspera y estable.

Sin embargo, la vida política y económica de nuestro continente en los últimos dos siglos contrasta abiertamente con aquella de Estados Unidos. Las consecuencias han sido elocuentes, como lo ha destacado el historiador Claudio Véliz: "Nosotros estamos en un nuevo mundo que nació casi simultáneamente en el norte y en el sur, que fue habitado por dos grandes sociedades trasplantadas y ambas generadas a su vez por los imperios más grandes de la modernidad. Dos sociedades que comenzaron una muy pobre, la del norte, y otra muy rica, la del sur. Y en 500 años los papeles se han trastocado totalmente".

En dinero de hoy, EE.UU. tenía en 1820 un Producto Interno Bruto (PIB) de 12 mil millones de dólares. En 1900, el PIB de EE.UU. había subido a 313 mil millones, y ahora alcanza a más de 10 billones (mil veces el inicial). ¿Cómo se logró este desarrollo espectacular? En gran medida, gracias a las instituciones y a la filosofía política que le legaron a Estados Unidos los bien llamados "Padres Fundadores": Benjamín Franklin, George Washington, John Adams, Thomas Jefferson, James Madison y Alexander Hamilton, entre otros. La Declaración de Independencia, la Constitución, el "Bill of Rights" y El Federalista son obras maestras que le dieron el más sólido y estable sustento filosófico, político, económico y moral a la nueva nación.

Quisiera esbozar la hipótesis de que la tragedia de América Latina en el siglo XX proviene, en gran parte, de haber sido un continente huérfano. Los libertadores lucharon con gran heroísmo para independizar a nuestros países del control político español. Pero una cosa es saber luchar y otra muy distinta saber fundar naciones y gobernar bien.

Los libertadores y sus sucesores no anclaron a las jóvenes repúblicas en los valores de la libertad individual, el Estado de Derecho y la democracia limitada, sino, por el contrario, mantuvieron, y en algunos casos superaron, la tradición centralista española. Es sintomático que, mientras todos los Padres Fundadores mueren en sus hogares rodeados del afecto ciudadano, Bolívar muera desesperanzado y camino al exilio, Sucre asesinado, San Martín olvidado en un pueblo francés, y O'Higgins en el destierro en Lima.

El hecho de que América Latina tuviera "Generales Fundadores", pero indudablemente no "Padres Fundadores", ha significado que hasta hoy América Latina carece de las instituciones y los principios de una verdadera democracia al servicio de la libertad. Por ello, nuestro progreso es tan oscilante y frágil. Como en el mito de Sísifo, empujamos la roca hasta la cumbre de la montaña para ver una y otra vez cómo vuelve a caer, aunque no necesariamente al nivel desde el cual se partió.

Agrava la situación el hecho de que el discurso público en América Latina trasunte tanto pesimismo y resignación. Mucha gente se conforma con la equivocada creencia de que este continente nunca será capaz de encontrar un camino de prosperidad. Para explicar lo anterior, se utilizan argumentos que van desde la raza hasta el clima tropical, pasando por los términos de intercambio, la religión católica y por todo tipo de explicaciones que intentan culpar a algo o a alguien fuera de América Latina. Discrepo de esa postura que, aunque se asuma de buena fe, es muy cómoda porque permite a los gobernantes de cualquier signo "echarle la culpa al empedrado", como reza el refrán. Por el contrario, estimo que es de nuestra responsabilidad no haber sabido construir verdaderas repúblicas democráticas, con economías de mercado y sociedades libres.

Tres buenas noticias

Una elocuente indicación de que también en América Latina funciona la libertad y de que se pueden realizar grandes avances, son tres experiencias singulares en los últimos treinta años del siglo XX.

La primera es el éxito de la Revolución Chilena. En la década del setenta, Chile logró transformar lo que fue su mayor crisis del siglo XX en una oportunidad para hacer una revolución de libre mercado, que se extendió después a campos sociales claves y que ha sentado los cimientos del Chile actual. Esa revolución no solamente fue la principal causa de un retorno pacífico y constitucional a un sistema democrático en 1990, sino que además permitió que Chile siga hoy día siendo el país más competitivo y más próspero de América Latina. El nuevo modelo económico hizo crecer

al país a tasas del 7% anual durante más de doce años, redujo drásticamente los niveles de pobreza, y creó una clase media que ha estabilizado los pilares del sistema. Por cierto, la calidad de las políticas públicas ha caído en la última década, y ello significa que hemos perdido la oportunidad de salir del subdesarrollo antes de nuestro bicentenario el año 2010. Pero también es cierto que se ha logrado preservar las bases del exitoso modelo económico-social, y que Chile superó ese umbral crítico que permite la convivencia civilizada y la amistad cívica.

La segunda buena noticia es la evolución reciente de México. Recuerdo cuando Mario Vargas Llosa sostuvo que México era la "dictadura perfecta". Sin embargo, distintos presidentes y equipos - incluso dentro de ese esquema institucional tan imperfecto- tuvieron la visión de comenzar a abrir espacios a la libertad en el campo económico, social y político. El ingreso al NAFTA fue un punto de inflexión de consecuencias altamente positivas. Otro hito fue la reforma previsional siguiendo el modelo chileno; ya hay en México 25 millones de trabajadores que tienen una cuenta individual de ahorro para la vejez. Y el tercer hito ha sido la reciente alternancia pacífica en el poder. Todavía falta mucho que hacer para realizar el gran potencial que tiene un país como México, pero el país se ha encaminado en la dirección del desarrollo y la sociedad libre.

La tercera buena noticia es la revolución mundial de las pensiones originada en Chile. En ocho países de América Latina ya hay cincuenta millones de trabajadores que tienen cien mil millones de dólares ahorrados en sus fondos de pensiones. Hay tres países en la ex Europa comunista - entre ellos Polonia- con un modelo de pensiones de capitalización familiar, lo que suma otros veinte millones de trabajadores. Y esta idea ha comenzado a penetrar en los países desarrollados que enfrentan una grave crisis en sus sistemas de pensiones estatales. Desde ya, el Presidente de Estados Unidos ha dicho públicamente que quiere introducir el sistema chileno de cuentas individuales de ahorro para las pensiones. Es notable que Suecia - el modelo del "Estado del Bienestar"- también avanzó hace dos años en esta dirección permitiendo minicuentas individuales de previsión, en una experiencia que puede tener un impacto importante en Europa continental, que es la región más reacia a esta reforma. Y Hong Kong - la economía más competitiva del mundo- ya tiene funcionando un sistema similar, lo que puede llevar a China también por esta ruta.

La revolución inconclusa

Estas tres experiencias produjeron inicialmente un impacto positivo en toda América Latina. Los más variados países comenzaron a realizar reformas económicas de libre mercado y lograron valiosos avances que han permitido elevar la calidad de vida de sus ciudadanos. Durante la década de los noventa, el PIB total de la región creció a una tasa promedio anual del 3,2%, superando en 2,2 puntos porcentuales el crecimiento del producto experimentado en la década del ochenta. Sin embargo, en muchos casos estas reformas adolecieron de un pecado original: no fueron coherentes tanto entre ellas como con la estructura político-institucional del país, lo que explica gran parte los retrocesos actuales en la región.

Toda persona amante de la libertad, y por esa misma razón, adhiere a un sistema democrático para elegir gobernantes. Pero hay democracias y democracias, y claramente no da lo mismo cualquier forma de democracia, dentro de las infinitas maneras en que pueden conjugarse los diversos elementos que la constituyen.

Como lo sostuvo Alexis de Tocqueville en su magnífico libro "Democracia en América", la democracia debe siempre protegerse contra el despotismo popular. En América Latina una suerte de "tiranía de la mayoría", alimentada con demagogia y populismo, ha llevado, una y otra vez, al gobierno excesivo, que empobrece a la sociedad civil y termina siendo, en el mejor de los casos, el "ogro filantrópico" que tan bien describió Octavio Paz y, en el peor, un ogro corrupto, ineficiente y opresor.

Consciente de esta debilidad de la nueva democracia chilena, sin anclaje en una filosofía política de libertad, escribí en 1991 en mi libro "El Cascabel al Gato", algo que lamentablemente se ha cumplido: "Hay un nuevo Chile económico y social que está muy bien, pero hay un viejo Chile político que está muy mal. Hasta ahora esta dicotomía no se nota demasiado en la marcha del país real, pero la lógica de los acontecimientos llevará tarde o temprano a la asfixia del Chile modernizado, estrangulado por las insuficiencias de su aparato político".

Para que exista una democracia al servicio de la libertad es condición necesaria que el gobierno tenga sus poderes claramente limitados por la Constitución. La democracia es un método para adoptar las decisiones en aquellas áreas en que es necesario adoptar decisiones colectivas, es decir, un sistema para decidir "cómo" debe ser conducido un gobierno, y no un método para decidir "qué" debe hacer un gobierno.

Por supuesto la mayoría debe mandar, pero dentro de un marco constitucional que claramente limite y contrapesese sus poderes, y sólo en aquellas materias que correspondan al rol del Estado en la sociedad.

De otra manera se cumple el dictum de Jefferson: "La tendencia natural es que los gobiernos intenten permanentemente incrementar su poder y que la libertad se bata en retirada". Para evitar eso, es indispensable que los ciudadanos ejerzan una "eterna vigilancia" sobre el poder. Como bien le dijera Benjamín Franklin a la ciudadana que, a la salida de la convención constitucional en Filadelfia, le preguntó qué sistema de gobierno le habían legado al nuevo país: " Una república, señora... si son capaces de mantenerla".

En Estados Unidos hay una Constitución de más de doscientos años, aceptada con respeto y entusiasmo por todos, y con escasas enmiendas, todas aprobadas a través de un doble sistema de aprobación parlamentaria y por los estados. La Constitución norteamericana comienza diciendo: "We The People", pues es en efecto el pueblo quien le entrega al gobierno ciertos poderes claramente enumerados, para que le proteja los derechos inalienables que la Declaración de Independencia especificó como aquellos a la Vida, la Libertad y la Búsqueda de la Felicidad. Los tres autores del Federalista - Madison, Hamilton y Jay- explican, en esa magnífica defensa del texto constitucional, por qué y cómo se creó un mecanismo de relojería para compensar los poderes entre las tres ramas del ejecutivo, entre el gobierno y la sociedad civil, y entre el gobierno y los individuos.

Reconozcamos con realismo que nosotros estamos muy lejos de una filosofía y práctica constitucional como ésta. Las constituciones se cambian en América Latina con gran frecuencia, a través de negociaciones opacas, y en el proceso participa con poder decisivo sólo una cúpula de dirigentes políticos, aunque se revista de supuestos apoyos populares. La norma, aunque con excepciones, en América Latina, es que los que gobiernan rechazan limitar sus poderes, cualquiera sea su corriente política.

En segundo lugar, es necesario crear una cultura de alternancia en el poder, lo que permitirá a los gobernantes "internalizar" que otros gobiernos podrían usar y abusar de determinados poderes excesivos. En todas partes duele dejar el poder político, pero en nuestro continente parece que fuera equivalente a la muerte civil. Las consecuencias en el último tiempo han sido dramáticas. El presidente Menem, que hace un gran primer gobierno, en su segundo período aplica medidas populistas porque tiene la pretensión de un inconstitucional tercer gobierno. El presidente Fujimori también hace un buen primer gobierno, pero cuando trata de ser gobernante por

tercera vez produce una crisis espectacular y termina de manera vergonzosa como un fugitivo en el exilio. El presidente Fernando H. Cardoso usa el último año de su primer gobierno para cambiar la Constitución, y conseguir un segundo gobierno, en vez de utilizar su capital político para hacer la reforma previsional. En Chile, aunque cuando se sugirió cambiar la norma que prohíbe la reelección presidencial el Presidente Lagos reaccionó en la mejor tradición republicana, en el período 1998-99 se manipularon las políticas públicas para obtener un tercer período en el poder para la coalición gobernante. Hasta hoy Chile sufre las consecuencias de la expansión desmedida del gasto público, de las alzas demagógicas del salario mínimo, y de un nefasto proyecto de reforma laboral que se presentó a un mes de las elecciones como artificio político-electoral.

Si no hay una verdadera cultura democrática de alternancia en el poder, los años de elección presidencial serán altamente peligrosos para el futuro de cada país. La adicción enfermiza por el poder conduce a gobernar no para dejar legados permanentes, sino que para intentar perpetuarse en los cargos públicos.

En tercer lugar, se requiere crear las condiciones para que surja y se consolide una sociedad civil fuerte e independiente. Los gobiernos tienen que crear un marco de libertad y equidad en las reglas, dentro de las cuales los individuos puedan aspirar, con sus propios esfuerzos, a la felicidad. Los ciudadanos deben tener la cancha abierta para la creación de un número infinito de asociaciones voluntarias que les ayuden en esa tarea. Un termómetro de una vigorosa sociedad civil es una prensa libre, vigorosa e independiente. En nuestra región, aunque con excepciones notables, la prensa ha sido históricamente demasiado cercana al poder; de mil maneras - sutiles algunas, abiertas otras-, pero la prensa no ha sido un contrapeso efectivo al poder. En cuarto lugar, ¿cómo puede prosperar una economía y sostenerse una sociedad libre sin un Estado de Derecho en forma? Esta ha sido una gran falla de América Latina. La ineficiencia, el anacronismo, la sujeción al poder político, y en varios países incluso la corrupción, han hecho imposible el imperio de la ley. Aunque debiera existir una "muralla china" entre los gobiernos y el poder judicial, eso claramente no sucede. Hasta presidentes o ministros que son juristas olvidan sus principios una vez en el poder y no resisten la tentación de influir indebidamente en los dictámenes judiciales, ya sea por conveniencias políticas o ambiciones personales (como las reelecciones prohibidas).

Educación, educación

Otro pilar fundamental para modernizar la política es la necesaria revolución educacional en América Latina. En el Enade realizado en 1997 hice un planteamiento integral de reforma educacional, basado en el subsidio de la demanda y la apertura de la oferta, y esa propuesta sigue absolutamente vigente. Sin un incremento radical en la calidad en la educación, es obvio que es muy difícil tener una democracia al servicio de la libertad. Por supuesto, ésta es una tarea de largo plazo y desde ya la clave para derrotar la pobreza.

Pero otro grave problema en América Latina, que podría atenuarse en plazos menores, es la extendida ignorancia económica de la ciudadanía. ¿Cómo se explica que parlamentarios que saben que distorsionar el mercado del trabajo va a producir desempleo y reducir, a la larga, los salarios de los mismos trabajadores, aprueban leyes en esa dirección? Porque las encuestas les dicen que la gente no entiende para nada la relación entre mayor rigidez del mercado laboral y desempleo, y porque muchas de las leyes más importantes de la economía van contra la intuición desinformada.

Quizás el proyecto socialmente más rentable de América Latina sea crear una "Fundación Prosperidad Ciudadana", en la línea de la exitosa "Fundación Paz Ciudadana" chilena, cuya misión sea educar a la ciudadanía en los principios elementales de la economía. Las leyes van a continuar fabricando pobreza mientras los ciudadanos no comprendan las causas de la riqueza de las naciones.

Casi siempre, los países de América Latina necesitan llegar al borde del abismo, antes de enmendar rumbos. Aprendemos a golpes en vez de aprender por la razón, y eso tiene que cambiar. Y sólo lo puede cambiar la educación.

Comunidad Americana

En casi todas las grandes tareas señaladas puede ayudar mucho un mayor acercamiento de América Latina con Estados Unidos. Me confieso un gran admirador de la democracia y de la economía norteamericanas, aunque prefiero lejos nuestras tradiciones valóricas, formas de vida y manifestaciones culturales. Pues, ¿cómo no admirar a esos Padres Fundadores que le legaron a Estados Unidos una combinación de instituciones políticas y sistema económico que los ha convertido en la sociedad libre más exitosa de la historia?

Es entusiasmante vivir en la etapa histórica que están experimentando las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Desde ya, el ingreso al NAFTA ha sido un éxito espectacular para México, lo que está teniendo un fortísimo efecto de demostración en América Central, y similar efecto tendrá en América del Sur nuestro Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Espero que los tratados de libre comercio sean sólo "el fin del comienzo". Hay mil iniciativas que pueden surgir a partir de una mayor integración comercial. Quizás lo más importante será que, por una suerte de proceso de osmosis, iremos trayendo a nuestra realidad algunos conceptos económicos y políticos fundamentales detrás de la exitosa experiencia de EE.UU., así como ellos se van a beneficiar de aprender de nuestra cultura y formas de vida. Una mayor prosperidad de América Latina también evitará que tantos millones de nuestros ciudadanos, y quizás los más emprendedores, emigren, no sin dolor, a la gran economía de oportunidades del norte.

Sueño con que estos acuerdos sean el inicio de una "Comunidad Americana" de naciones, todas independientes, todas cultivando con fuerza sus identidades culturales, pero unidas en un mercado único de comercio, de inversiones, de movimientos de personas, de ideas y de grandes parámetros institucionales. Una "Comunidad Americana" de naciones comprendería 830 millones de personas y un PIB conjunto de 13 billones de dólares, muy superior incluso al de la Europa ampliada que se estructurará en los próximos años.

En fin, es necesario atreverse a soñar de nuevo. Como dijera en otro momento crítico el poeta norteamericano Carl Sandburg, "La república es un sueño. Pero nada sucede si no es primero un sueño".

