



1/07/2008

Economía

Las Tendencias de la  
Agricultura Chilena  
Moderna

20/06/2008

Economía

Finanzas públicas  
transparentes: elemento  
indispensable en  
modernización del  
Estado

17/06/2008

Política Nacional

Concertacionismo y  
Desintegraciones:  
Carencia de un Ethos de  
Centroizquierda

10/06/2008

Economía

Modernización de la  
Educación

2/06/2008

Economía

Crecimiento, inflación y  
tipo de cambio, la  
unanimidad del Senado

27/05/2008

Economía

En pro del trabajo y la  
equidad

12/05/2008

Política Nacional

La Propuesta Perez  
Yoma y la Reacción de la  
Derecha

El listado sólo muestra los 7 últimos  
informes publicados. Para obtener  
información anterior, visite nuestro  
sitio web [asuntospublicos.ced.cl](http://asuntospublicos.ced.cl)

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado  
por el Consejo Editorial de  
[asuntospublicos.ced.cl](http://asuntospublicos.ced.cl).

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

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

# Informe N° 654

## Política

07/07/2008

## El país de las reformas interminables

Antonio Cortés Terzi

En momentos, las discusiones sobre la reforma educacional han tomado carices un tanto dramáticos, comprensibles en algunos casos, exagerados en otros. Pero todas o casi todas están bajo el aura de rareza habitual que cubre los procesos reformadores en Chile. En efecto, éste pareciera ser un país de reformas eternas. ¿Cuántas veces y en cuántos gobiernos de la Concertación se ha hablado de reforma a la educación? O, más en general, desde el retorno de la democracia ¿cuándo han dejado de estar en la palestra, además de la educacional, reformas constitucionales, laborales, a la salud, a la Administración Pública, al Estado, al Sistema Electoral, etc.?

Parece evidente que algo extraño ocurre en el país con el tema de las reformas. En ocasiones da la impresión que se le concede ese rango a cualquier cambio, medida o proceso que concite polémicas y conflictos. Y da la impresión, también, que un gran número de este tipo de reformas se agota inmediatamente después de ser concordadas, pues enseguida se abre otra dinámica de debates sobre el mismo aspecto.

Por otra parte, es fácil constatar que subsisten amplios espacios de reformas requeridas y sobre los cuales no se actúa o se actúa con excesiva timidez.

La actitud "rara" -por calificarla de alguna manera- que tiene la política nacional con el asunto de las reformas se grafica muy bien con lo que está ocurriendo en el ámbito constitucional. La Carta del 80 tuvo sucesivos cambios hasta 2005, año en el que, finalmente, se acordó un nuevo texto (nuevos firmantes incluidos) que, consensualmente, recibió el título de "nueva Constitución". No han pasado cinco años de esa reforma (¡constitucional!) y ya se alzan voces significativas demandando una Constitución más nueva todavía. Curiosamente, varias de esas voces provienen de fuerzas políticas que respaldaron tal reforma.

Aprovechando el incentivo que produce el debate actual sobre Reforma Educacional, es saludable reflexionar respecto al problema más amplio expuesto en los párrafos precedentes, recordando, de paso, que en los gobiernos de Eduardo Frei y de Ricardo Lagos se desarrollaron políticas y medidas en el campo de la educación que fueron identificadas como reformas. Es decir, en esta materia estaríamos claramente en una de esas típicas "reformas interminables" a las que alude el título.

Un primer ejercicio reflexivo al respecto conduce a la siguiente afirmación: muchas de las denominadas reformas, en rigor, nunca lo han sido. ¿Por qué esta confusión? Tres razones son las que aquí se consideran más importantes y decisivas:

a) En la política nacional -e, incluso, en la cultura-nacional- hay una inclinación al uso de un lenguaje hiperbólico(1). Es empíricamente constatable que, en política, hechos o acontecimientos de envergadura objetivamente mediana tienden a sublimarse a través del lenguaje (y la ritualidad). Así, por ejemplo, con mucha facilidad se otorga la condición de “histórico” a sucesos que simplemente son relativamente excepcionales (no ocurren a menudo) por su naturaleza misma, pero que no necesariamente entrañan trascendencia histórica. Si fuera por el verbo político, Chile sería un país que siempre está en “momentos históricos”, viviendo “hitos” o con “oportunidades históricas”.

El término “reforma” está incorporado a ese tipo de lenguaje, de suerte que su empleo alude a un marco muy amplio de cambios, se correspondan o no al rigor del concepto o a la definición de reforma.

Es probable que este fenómeno esté ligado al proceso más genérico de “normalización” de la vida pública. Dicho de otra manera: la sociedad chilena estuvo sometida a situaciones excepcionales al menos desde 1970 hasta mediados de la década de los noventa (fin de la transición). Por consiguiente -y de una u otra manera- perdió cierto sentido de la “normalidad” de la vida pública en una democracia y en un Estado de derecho. De allí, en consecuencia, que tienda a percibir procesos y cambios comunes a una existencia social “normal” como devenires o transformaciones excepcionales.

b) Recuperada la democracia, Chile ocupó muchas de sus energías y tiempos históricos en superar las regresiones políticas, socio-económicas, culturales y jurídicas, entre otras, legadas por la dictadura, algunas de las cuales perviven hasta hoy. En otras palabras, tuvo que hacer infinidad de cambios para apenas calificar como una sociedad con estructuras y relaciones más o menos acordes a lo contemporáneo y a los parámetros socio-políticos y valóricos que rigen en la cultura occidental.

Ahora bien, varios de esos cambios fueron concebidos y catalogados como reformas. Pero, en realidad, no lo eran. Antes que todo, porque en más de un caso eran medidas puntuales y adoptadas con urgencia para salir de precariedades incompatibles con sistemas democráticos y subordinados al Derecho. En segundo lugar, porque, en el fondo, no se estaba reformando una estructura o situación para llevarlas a un escalón superior de progreso comparativo al progreso histórico medio. Esos cambios eran para alcanzar el “piso” de la normalización de la sociedad chilena. Y, en tercer lugar, no eran reformas simplemente porque el poder de la oposición de derecha, sumado a la facticidad de los poderes conservados por la dictadura, eran más que suficientes para licuar o reducir a medidas cualquier proyecto de reforma en serio.

En definitiva, durante el curso de la transición se fue consolidando un concepto aguado de reforma con el que se aludía, preferentemente, a realizaciones puntuales y compensatorias de las involuciones heredadas del régimen militar.

c) Siguiendo la línea de reflexiones desarrollada en los puntos anteriores, habría que reconocer que la Concertación y sus gobiernos son responsables también del equívoco uso del concepto de reforma y, sobre todo, de la laxitud que alcanza hoy su significado. Afirmación que se asienta, entre otros, en los siguientes argumentos:

- Hay una causa de carácter puramente político-comunicacional. Las reformas y el reformismo están asociados, casi por antonomasia, a la condición de centro-izquierda. Desde que la Concertación terminó de asumir y de auto asignarse una concepción de cambio dentro de los lindes esenciales del llamado “modelo chileno”, sus espacios reformistas se redujeron de manera considerable, particularmente para la esfera gubernamental. No obstante, y como es obvio, mantuvo su voluntad y discursividad transformadora, de cambio. Para los efectos de conciliar sus concesiones al “modelo” sin renunciar de lleno a su discursividad tradicional, con frecuencia se ha socorrido en el vocablo reforma para, discursivamente, elevarle el rango a políticas transformadoras que, sin ser irrelevantes, no configuran un cuadro efectivamente reformador.

- Merced a los años que lleva en el gobierno, la Concertación -evaluada como práctica gubernamental y legislativa- ha sufrido un proceso, enteramente objetivable, de creciente asimilación y compromiso sistémico. Proceso que la ha erigido en una centro-izquierda minimalista. En lo medular ello implica auto inhibiciones para emprender reformas integrales y estructurales. Sin ningún lugar a dudas que - pese a esas auto inhibiciones- ha hecho cambios importantes. Pero esos cambios, salvo excepciones, no alteran lo estructural y la clave de ellos se encuentra en que están inmersos en adecuaciones inercialmente modernizadoras, es decir, que tornan más eficiente lo establecido sin tocar su reproducción esencial. En general, a esas modernizaciones inerciales se les ha venido dando el nombre de reformas.

Del conjunto de estas apreciaciones se deduce uno de los motivos por los cuales un buen número de las denominadas reformas parecen interminables. A saber, porque son procesos que se limitan a cambios o correcciones sobre aspectos focales de un fenómeno y que, por lo mismo, no agotan los problemas globales que éste representa. De ahí, entonces que, al poco andar, nuevamente se ponga sobre la mesa la necesidad de otras “reformas” referidas al mismo fenómeno.

Una segunda reflexión pertinente -y más breve- tiene que ver, específicamente, con carencias conceptuales en las corrientes de centro-izquierda que, naturalmente, repercuten en sus programas de gobierno y en la ejecución de los mismos. En las sociedades modernas -o de “modernidad relativa”, como la chilena- un problema macro que se plantea es la readecuación o reconstrucción de los sistemas o subsistemas tradicionales, especialmente de servicios (salud, educación, transportes, etc.), que entran en crisis de funcionalidad por el despliegue, precisamente, de lo moderno. Las reformas, en estas sociedades, están impelidas o incentivadas, en gran medida, por este tipo de requerimientos.

Vistas así las cosas, las reformas deben ser pensadas e imaginadas no sólo en su mérito, sino también en la perspectiva de readecuar o reconstruir sistemas o subsistemas. Y aquí es donde surgen las mayores complicaciones para la centro-izquierda: la falta o debilidad conceptual acerca del ideario de los subsistemas a edificar en congruencia a sus postulados generales sobre organización de la sociedad.

Ahora bien, dadas esas carencias no es difícil encontrar procesos de reformas que no apuntan hacia la creación o recreación de algún tipo predefinido de sistema o subsistema o cuya orientación es errática o ecléctica y, por consiguiente, obliga a una frecuente reforma de la reforma.

Y una última reflexión al respecto también se refiere al fenómeno de lo moderno. La famosa frase de Marx, “todo lo sólido se desvanece en el aire”, resume una muy buena caracterización de la modernidad. Pero devela, a su vez, la complejidad que reviste introducir reformas en sociedades modernas. Los sistemas, estructuras y normas que éstas generen ¿cuánto perdurarán?, ¿cuán rápidamente serán declaradas obsoletas por las dinámicas modernizadoras? En Chile no son pocas las reformas o transformaciones que han sido víctimas, parciales o totales, del desvanecimiento en el aire.

De lo anterior se desprenden, al menos, dos líneas de análisis y debates. De un lado está la necesidad de romper con las lógicas de pensamientos tradicionales sobre la materia. En lo esencial, las reformas eran razonadas con énfasis en el propósito de superar situaciones, estructuras, normas, subsistemas, etc., premodernos, que trababan las adaptaciones a la modernidad. Hoy el acento -que no excluye lo precedente- debe ponerse en la anticipación de fenómenos y problemas futuros que ya son previsible porque están incubados en el estadio de modernidad vigente. Y de otro lado, el contenido medular de las reformas debe ser mucho más acotado que antaño, para evitar rigidizaciones incongruentes con el dinamismo moderno, y debe contemplar mecánicas que faciliten una suerte de auto actualización de la matriz de la reforma.

Estas reflexiones están incentivadas, en lo inmediato, por los movimientos y debates actuales sobre la cuestión de los cambios en el sistema educacional. Pero el incentivo más importante proviene de una convicción: la sociedad chilena agotó un ciclo de desarrollo y son muchos los factores que promueven espontáneamente nuevas transformaciones. La nueva etapa en germen es un proceso abierto, pero sin un “programa reformador”, sin reformas presupuestadas que la ordenen y orienten.

El tema de las reformas es en sí una exigencia que emerge desde el transitar histórico-estructural del país y que desafía a los mundos políticos e intelectuales. Y es una exigencia de la modernidad repensar y discutir el significado y alcance que tiene hoy el concepto de reforma. Soslayar esto último, no actualizar la noción de reforma y de su sentido práctico, conlleva el riesgo de continuar siendo un “país de reformas interminables”.

---

1) Por ejemplo, en el habla masiva están presentes casi como muletillas las palabras “súper”, “demasiado”, “hiper”, “increíble”, etc.