Globethics Repository



Desarrollo inclusivo, ciudadanía social y economía [inclusive development, social citizenship and economy]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Flisfich, Ángel
Publisher	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-10 11:48:47
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/154417

Desarrollo inclusivo, ciudadanía social y economía

Educación y mercado laboral en Chile

Ángel Flisfisch

Resumen

El artículo presenta las razones subyacentes (científicas, humanísticas, técnicas, políticas, ideológicas) en el trazado de las políticas públicas y da cuenta de los posibles antagonismos entre estas. Especifica la articulación de las políticas públicas con el desarrollo inclusivo y la democracia plena, en tanto instancias superadoras del hiato entre la consagración de derechos y garantías ciudadanas y las restricciones fácticas que operan en la sociedad, tomado a Chile como caso de estudio. A la vez, puntualiza la relación entre el sistema de educación superior y el mercado de trabajo, y revisita los cambios necesarios ante los nuevos desafíos, tanto para morigerar la expansión

Abstract

The article presents the underlying reasons (scientific, humanistic, technical, political and ideological) in the design of public policies and reports the possible antagonism between them. It specifies the articulation of public policies with inclusive development and full democracy as surpassing instances of the hiatus between the achievements of citizens' rights and guarantees and the factual constraints that operate in society, with Chile as case study. Concurrently, it points out the relationship between the higher education system and the labour market, and revisits the necessary changes to the new challenges, both for moderating the expansion of the

CyE
Año VII
Nº 12
Primer
Semestre
2015

del Precariado como para expandir la matricula de los establecimientos terciarios de calidad.

Precariat as well as for expanding the registration on quality tertiary institutions.

Ángel Flisfisch

Magister en Ciencia Política, Universidad de Michigan. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile. Fue Secretario Pro Tempore de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Actualmente es el Director de FLACSO - Chile. Sus principales temas de trabajo son: teoría política y democracia; análisis estratégico; relaciones internacionales y gestión pública.

MA in Political Science at University of Michigan. BA in Juridical and Social Sciences at University of Chile. Former Secretary Pro Tempore of the Union of South American Nations (UNASUR). He is currently Chairman at FLACSO-Chile. His main research topics are Political Theory and Democracy; Strategic Analysis; International Relations and Public Administration.

Palabras clave

1| Chile **2|** Tipos de ciudadanía **3|** Desarrollo inclusivo **4|** Políticas públicas **5|** Derechos y Garantías **6|** Educación superior **7|** Precariado

Keywords

1| *Chile* **2|** *Types of Citizenship* **3|** *Inclusive Development* **4|** *Public Policies* **5|** *Rights & Guaranties* **6|** *Higher Education* **7|** *Precariat*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

FLISFISCH, Ángel Desarrollo inclusivo, ciudadanía social y economía: educación y mercado laboral en Chile. *Crítica y Emancipación*, (12): 61-78, primer semestre de 2015.

CyE
Año VI
Nº 12
Segundo
Semestre
2014

Desarrollo inclusivo, ciudadanía social y economía

Educación y mercado laboral en Chile

ÁNGEL FLISFISCH

Introducción

La noción de desarrollo inclusivo se convierte crecientemente en una idea fuerza orientadora tanto de la actividad programática de los partidos y gobiernos de signo progresista en América Latina, como del desempeño de esos mismos gobiernos en el ámbito de la adopción e implementación de las así llamadas *políticas sociales*, tales como políticas de salud, superación de la pobreza, educación o seguridad social, para nombrar las más clásicas. Es claramente el caso en Chile del segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet y la coalición de partidos que la sustenta: la Nueva Mayoría.

Por lo general, se parte de la premisa que las políticas premunidas de esta orientación se asocian positivamente con el objetivo de superación de la desigualdad, usualmente entendiéndola por referencia a la desigual distribución del ingreso, aún cuando es posible identificar también connotaciones implícitas más difusas que aluden a desigualdades de mayor complejidad. No obstante el carácter crucial que viene adquiriendo esa noción, no se conocen esfuerzos por otorgarle una sistematicidad y coherencia explícitas, que es lo que buscan hacer las reflexiones que aquí se presentan.

Con ese fin, vale la pena recordar que la adopción de una política pública es el producto de insumos provenientes de cinco fuentes diversas, tal como se presenta esquemáticamente en el Gráfico I. Primero, un dominio de *razón científica* (positivista), que aporta conocimientos provenientes de disciplinas científicas que responden a una epistemología positivista, tanto de disciplinas conocidas como *ciencias naturales*, como de aquellas denominadas *ciencias sociales*. Segundo, un ámbito de *razón humanística*, que contribuye con conocimientos provenientes de disciplinas fundadas en epistemologías como la weberiana, ejemplos de las cuales pueden ser la filosofía política y social, sociología *comprensiva*, historiografías no positivistas, investigación de orientación fenomenológica, o crítica, etc. Luego, el dominio de la *razón técnica* o *racionalidad instrumental*: conocimientos producidos

en los ámbitos de la *razón científica* y la *razón humanística* y elaborados como medios para actuar sobre la realidad actual en términos de *estrategias de medios a fines*. Es esta la dimensión de los procesos de formación de políticas públicas que tienden a subrayar las ideologías tecnocráticas, postulando la hegemonía de este componente y la subordinación de todos los restantes a él, particularmente los de carácter político: idealmente, una política pública debe ser meramente aplicación tecnológica, y un asunto de exclusiva competencia de tecnócratas. En penúltimo lugar, se tiene el dominio de la *razón política*, entendida como connotando *apreciaciones* sobre la realidad política actual que implican identificación de oportunidades, restricciones, viabilidad de *estrategias de medios a fines*, correlaciones de fuerza, etcétera.

Finalmente, cabe identificar una dimensión de *razón ideológica*, sobre cuyo significado y características conviene ahondar aquí algo más. Desde el punto de vista del componente ideológico, la primera pregunta relevante es obviamente qué se entiende por ideología. Aquí, el concepto no connota un fenómeno de falsa conciencia, de visión distorsionada de la realidad, y por consiguiente constelaciones de ideas, visiones, concepciones o actitudes de inferior valor a conocimientos positivos, humanísticos, técnicos y prácticos sobre la realidad política que se vive. Desde el punto de vista que aquí se adopta, las ideologías constituyen ***artefactos intelectuales*** a los que se apela para otorgar sentido a las relaciones entre individuos y actores, por una parte, y a las realidades actuales, situaciones y constelaciones de vivencias en que ellos están inmersos. Puesto de otra manera, son artefactos que establecen relaciones de sentido entre ***conciencia social*** y ***ser social***. A la vez, una ideología está constituida por los cuatro componentes que a continuación se presentan sumariamente (McKenzie, 2014).

Primero, una dimensión que cabría denominar de *socio-ontológica*: premisas o proposiciones que expresan *creencias sobre la realidad en última instancia* del *ser social* en términos globales, o de un dominio social específico. Para ilustrar con un ejemplo, considérese el caso de la ideología del liberalismo de mercado y su premisa de agentes económicos racionales –empresarios, consumidores, trabajadores, etc.–, maximizadores de su interés propio, la figura del *homo oeconomicus*. Esa creencia puede tener también un sentido global, como es el caso de escuelas de autores, como la de los seguidores de Gordon Tullock, donde la creencia en cuestión caracteriza a los más diversos dominios del ser social. Se puede argumentar que esa premisa o postulado del *homo oeconomicus* en realidad es uno de los elementos básicos de la teoría económica, y que por consiguiente pertenece al dominio de la razón científica positivista. Aquí se sostiene que esa premisa es

compartida por la teoría económica, y por tanto pertenece al dominio de la razón científica y al de ideología liberal de mercado simultáneamente. No obstante, en cuanto elemento de la ontología que sustenta esa ideología, se trata de algo que es previo tanto lógica como históricamente. La siguiente cita expresa de manera clara ese origen ideológico de la premisa (Sedlacek, 2011; traducción propia):

> En su libro *El Espíritu del Capitalismo Democrático,* el economista Michael Novak trata del problema sobre la transformación del mal en una fuerza creativa. Argumenta que sólo el capitalismo democrático, en tanto opuesto a todos los sistemas alternativos –frecuentemente utópicos–, entiende cuán profundamente la naturaleza maligna está enraizada en el alma humana, y se percata que está fuera del alcance de todo sistema erradicar este "pecado" profundamente embebido. El sistema de capitalismo democrático puede "neutralizar el poder del pecado, esto es, re transformar su energía en fuerza creativa (y en cuanto lo hace es la mejor vía para vengarse de Satanás)".

Los componentes científicos, humanísticos, técnicos, políticos e ideológicos se transforman en insumos del proceso de adopción de la política pública a través de la mediación de un conjunto de posiciones conflictivas entre sí...

En la argumentación de Novak naturaleza humana maligna es sinónimo con naturaleza humana egoísta inerradicable –el *homo oeconomicus*– y la virtud del capitalismo democrático reside en articular y coordinar ese egoísmo, mediante las instituciones del mercado, transformándolo en una fuerza creativa altamente positiva, otra versión de la mano invisible de Smith.

El segundo componente se puede caracterizar como una *apreciación de la realidad empírica* de la sociedad global de la que se trata, o del dominio social específico en que recae el interés, *aquí y ahora*, en términos de la situación concreta que es el blanco del ejercicio ideológico que preocupa. Esta segunda dimensión está íntimamente relacionada con la *dimensión normativa*, que es el tercer aspecto que converge en la constitución de una ideología. Sintéticamente,

el componente normativo implica lo que se podría conceptualizar como *visiones ideales de la buena sociedad*, e interactúa con la apreciación de la situación tal como se da *aquí y ahora* generando una identificación de los déficit, problemas o desafíos que, desde el punto de vista de la ideología de la que se trata, se plantean a la acción –en este caso, decisiones sobre políticas públicas a adoptar e implementar. Finalmente, se puede distinguir una cuarta dimensión referida tanto a los instrumentos que la ideología selecciona para enfrentar los déficits, problemas y desafíos identificados –políticas, estrategias, movidas tácticas, etc.–, como aquellos que por razones normativas la ideología excluye.

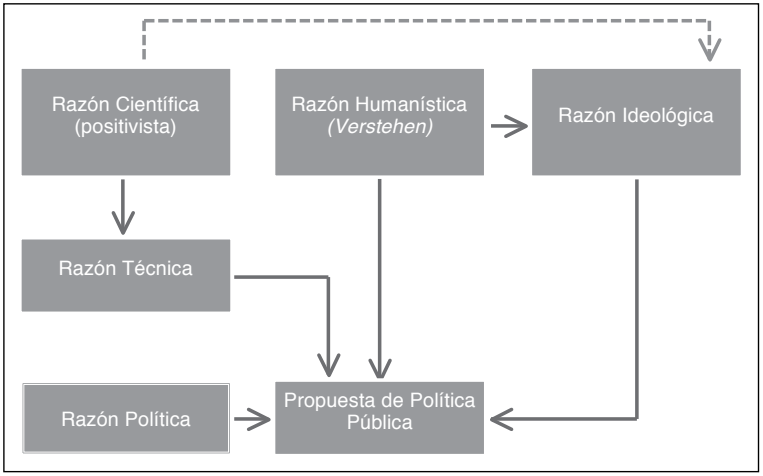
El ejemplo obvio es el de medios violentos versus medios pacíficos, pero hay otros menos obvios como, en el contexto de políticas sociales, la opción por un bono familiar educacional que permite a la familia escoger una escuela –política privilegiada por una ideología neoliberal–, versus la admisión gratuita obligatoria a una determinada escuela que atiende a un vecindario, propia de una ideología estatista. Aquí, es posible encontrar conceptos muy generales que connotan aún todo el universo de medios, estableciendo criterios que permiten diferenciar lo que es idóneo de lo que no lo es. Un buen ejemplo lo proporciona el artículo primero de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea Nacional en el contexto de la Revolución Francesa:

> Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en el bien general.

Claramente, la segunda parte establece un criterio general, con resonancias contemporáneas rawlsianas, para evaluar iniciativas y políticas. Como regla general, el establecimiento de distinciones sociales se rechaza, y sólo son admisibles los casos en que ellas tienen efectos positivos universales, beneficiando a todos.

Obviamente, en un caso concreto dado de política pública, que se somete a investigación y análisis, lo que se va a tener como objeto representará una fusión o articulación compleja de todas las dimensiones identificadas. Más que frecuentemente, habrá componentes que los actores no harán explícitos, o respecto de los cuales simplemente no son conscientes. Ello va a ser la regla general en el caso de componentes ubicados en la dimensión ontológica de la ideología de la que se trata, y probablemente algo similar acontecerá con los componentes normativos en juego.

Gráfico I



Los componentes científicos, humanísticos, técnicos, políticos e ideológicos se transforman en insumos del proceso de adopción de la política pública a través de la mediación de un conjunto de *posiciones* conflictivas entre sí, sostenidas por los *actores* que concurren a la formación de la política pública. Ello se hace plenamente evidente en el caso en que el escenario institucional en cuyo seno se conforma el proceso que lleva a la adopción definitiva de la política es esencialmente agonístico, por ejemplo, cuando la política debe asumir una forma legal y el proceso que lleva a ella se desarrolla en el parlamento interactuando Ejecutivo y Legislativo, y partidos políticos entre sí, además de otros actores como intereses y organizaciones corporativas, lobistas, medios de comunicación, intelectuales públicos, etc. Pero este carácter conflictivo –competitivo, agonístico, según se prefiera– que puede comprenderse como un enfrentamiento de posiciones, existe también cuando el proceso de formación de la política transcurre en escenarios en que ese carácter es mucho menos ostensible. Aún si el escenario en el que transcurre el proceso de decisión se circunscribe a ministerios y otras agencias burocrático-administrativas, lo más probable es que también implique conflictividad en términos de *política interna*, por ejemplo, enfrentamientos de posiciones entre tecnocracias ministeriales. Obviamente, existen casos de decisiones menores y rutinarias, puramente administrativas, de las que está ausente el componente de conflictividad, pero no es esta clase de eventos públicos la que nos interesa.

Desde ya, conviene destacar que la conflictividad no necesariamente deriva de un enfrentamiento de posiciones ideológicamente antagónicas. Por ejemplo, ella puede explicarse por la presencia

de juicios científicos o técnicos contradictorios entre sí: un grupo de actores sostiene que, de dos vacunas, la evidencia empírica muestra que una es más eficaz que la otra, y otro grupo sostiene lo contrario. O bien, ambos están de acuerdo respecto de la eficacia, pero para un grupo de actores el costo-eficacia de una de ellas la torna económicamente inviable. Sin embargo, en los dos casos el anclaje ideológico de las posiciones es el mismo: una ideología de salud pública que define lo patológico, lo normal y lo anormal, lo deseable y lo indeseable. La identificación de componentes ideológicos en casos como éstos puede ser relevante para estudios globales sobre la cultura de una sociedad o una profesión, pero de menor importancia al dar cuenta del proceso de adopción de una política determinada.

La articulación de desarrollo inclusivo y ciudadanía social como ideología

Se puede sostener que la noción de ***Desarrollo Inclusivo*** connota una ideología, explícita o implícita, que lo hace sinónimo de un proceso de expansión de los tres tipos de ciudadanías que se distinguen contemporáneamente: ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social.

De esta manera, se puede definir el horizonte ideal *normativo* que orienta el desarrollo inclusivo como una *democracia plena*, caracterizada por la vigencia simultánea de los tres tipos de derechos[1]. Ello implica una democracia caracterizada por los siguientes rasgos: a) reconocimiento formal para ***todas*** las ciudadanas y ciudadanos de los derechos constitutivos de los tres tipos de ciudadanía, esto es, la titularidad de estos derechos es universal; b) la vigencia efectiva de los derechos es objeto de *garantías estatales* concretas y específicas; c) existe una *vigencia efectiva* de estos derechos; d) el *acceso* a estos derechos es universal e igualitario.

Este estado ideal de cosas supone obligaciones de los Estados referentes a estos derechos ciudadanos: 1) una *obligación de proteger*, adoptando leyes u otras medidas para velar por el igual acceso a estos derechos; 2) *obligación de cumplir*, que exige de los Estados adoptar medidas adecuadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad a los derechos y su goce; 3) una *obligación de respetar*, que exige que los Estados se abstengan de injerir directa o indirectamente en el ejercicio de estos derechos.

1 El desarrollo que sigue descansa básicamente en (PNUD / AECID, 2014).

Según una bien conocida tesis de T. H. Marshall, enunciada en 1950, los tipos de ciudadanía estarían sujetos a una secuencia histórico-evolutiva en términos de la cual la ciudadanía política *civil* antecedería históricamente a la ciudadanía política, que la sucedería, la que a su vez sería sucedida por la ciudadanía social, que comprende el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social y al seguro social, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental y a un medio ambiente sano, el derecho a la educación y el derecho a participar en la vida cultural.

La consagración formal de los derechos constitutivos de la ciudadanía radica tanto en instrumentos internacionales –tratados ratificados por los Estados– como en instrumentos jurídicos nacionales, particularmente en las constituciones nacionales.

Esta secuencia teórico-evolutiva, que gruesamente es válida para algunos países europeos como Inglaterra, Francia o los del norte de Europa, no lo es para países latinoamericanos. Por ejemplo, Argentina de 1946 a 1956 muestra un desarrollo social significativo asociado a deficiencias notables en derechos civiles y políticos; en cambio, Chile hacia 1958 muestra logros altos en derechos políticos y civiles, y un desarrollo social deficiente respecto de campesinos y marginales urbanos; contemporáneamente, Cuba es un caso de alto desarrollo social y desarrollos políticos y civiles deficientes, y México uno de desarrollo político y social comparativamente alto, asociado a un desarrollo deficiente de derechos civiles.

La consagración formal de los derechos constitutivos de la ciudadanía radica tanto en instrumentos internacionales –tratados ratificados por los Estados– como en instrumentos jurídicos nacionales, particularmente en las constituciones nacionales. Entre los primeros, los básicos son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de 1976. En términos de constituciones nacionales, México en 1917 y Weimar en 1919 son casos

paradigmáticos, hitos históricos y modelos a imitar durante el siglo XX. En América Latina se destacan Brasil (1937), Bolivia (1938), Cuba (1940), Ecuador (1946), Argentina (1949) y Costa Rica (1949). Hoy, hay reconocimiento formal de DESC prácticamente en todas las constituciones, salvo excepciones como las de EUA y Chile, denominadas ***constituciones espartanas,*** en materia de DESC. No obstante estos reconocimientos formales, la situación generalizada es de restricciones al ejercicio de los DESC, que responden a las siguientes causas: las clausulas constitucionales que consagran DESC devienen *clausulas dormidas* en razón de decisiones judiciales (jurisprudencia) que la declaran *normas programáticas* o *no operativas*. Este fenómeno, relativamente constante y generalizado durante décadas, se altera contemporáneamente en algunos países, como por ejemplo en términos de la Corte Constitucional colombiana y su jurisprudencia en el caso del derecho a la salud.

Como se señaló, la ciudadanía social supone derechos provistos de *garantías*. Ello exige cumplir con dos condiciones básicas: 1) identificación precisa de un *piso* o *límite inferior*, garantizado para los derechos, movible según la disponibilidad de recursos. Ello supone responder a la pregunta *¿qué debe contener la garantía?* 2) la existencia de instituciones requeridas para hacer efectivo el cumplimiento de las garantías.

Garantizar un piso para un derecho supone también la existencia de ciertas condiciones mínimas. Primero, se requiere una identificación de un estándar o piso mínimo de bienes y/o servicios claramente establecido el acceso a los cuales constituye la concreción de la garantía y el derecho que ella tutela. Luego, es necesario que se identifiquen claramente tanto la oportunidad como la calidad de los bienes y servicios cuyo disfrute es el ejercicio del derecho de que se trata. Tercero, se requiere la existencia de un mecanismo que asegure financiamiento permanente para que las garantías de acceso, oportunidad y calidad sean efectivas y no estén sujetas a decisiones políticas discrecionales. A continuación, debe identificarse la información que debe proporcionarse a las ciudadanas y ciudadanos, como asimismo las modalidades de participación en la supervisión y actualización de las garantías. Finalmente, deben existir recursos de reclamo, protección y restauración para los casos de incumplimiento de la garantía, tanto mediante mecanismos judiciales, como administrativos, financieros o instrumentales.

La garantía efectiva de los DESC supone igualmente la existencia de ciertas capacidades institucionales. Primero, una institucionalidad para precisar el ámbito y el contenido de los derechos,

o de otra manera, el nivel de la garantía. Ese nivel debe ser objeto de una aprobación vinculante vía los canales institucionales democráticos, *considerando las posibilidades económicas del país de que se trata*. Luego, es deseable que existan capacidades para la construcción de consensos sociales que refuercen la legitimidad, viabilidad y sostenibilidad de la decisión democrática. Tercero, es necesario contar con una institucionalidad que asegure tanto el financiamiento de las políticas como su efectividad. Finalmente, se requiere de una arquitectura institucional, necesariamente compleja, que asegure una amplia difusión sobre las garantías, que haga efectivo el rendimiento de cuentas, que empodere a la ciudadanía para posibilitar el control social y político sobre la implementación de ellas, y que favorezca la eficiencia, transparencia y probidad en la ejecución de las políticas.

La universalidad de los DESC implica igual titularidad, igual acceso e igualdad en el ejercicio: idealmente, *no hay discriminados o excluidos, ni privilegiados*. Por consiguiente, la discriminación negativa por género, clase social, etnia, residencia, nivel de estudios, opiniones políticas o religiosas, constituyen una negación de la universalidad de los derechos. Sin embargo, independientemente de las consagraciones normativas de los derechos, en la sociedad operan *restricciones fácticas* que afectan esa universalidad, restricciones que se asocian a variables como las recién enumeradas, en términos de desigualdades en el acceso y ejercicio a los DESC. Por consiguiente, el progreso hacia una mayor igualdad implica la remoción progresiva de esas desigualdades fácticas, lo que se traduce en un aumento igualmente progresivo de la *cobertura* de los *derechos*. No obstante, ello no basta. El desarrollo inclusivo es un proceso, y por lo tanto, el progreso hacia niveles creciente de igualdad exige a la vez el aumento progresivo de la *cantidad* de los bienes y servicios que hacen operacionales los derechos, elevándose así el piso mínimo cada vez que es económicamente viable hacerlo, y asociado a ello un aumento creciente en la *calidad* de esos bienes y servicios, de la *oportunidad* de las prestaciones y transferencias, y de la *eficiencia* con que todo ello se hace.

Un tema relacionado con los procesos de expansión de la ciudadanía es el de la distribución del ingreso. El imperialismo de los economistas ha hecho de la distribución del ingreso el referente casi único de la cuestión de la desigualdad, en perjuicio de dimensiones como las aquí relevadas. De allí la pregunta: ¿cómo se relacionan la distribución del ingreso y la expansión de la ciudadanía social? En ausencia de series temporales del coeficiente GINI, particularmente el GINI después del gasto social y el GINI después de transferencias e impuestos, es difícil estimar empíricamente la asociación entre ciudadanía social y

distribución/redistribución del ingreso. Sin embargo, se ha afirmado que el mayor énfasis en la acción social del Estado se ha asociado a un avance en la equidad distributiva en catorce países latinoamericanos (PNUD / AECID, 2014). De hecho, es posible hipotetizar más que plausiblemente una cadena causal entre ciudadanía social y redistribución del ingreso. En efecto, el aumento del gasto social puede provenir de tres fuentes: una reasignación de fondos públicos, un mayor precio de *commodities*, o un mayor ingreso por tributación. Es poco probable que para aumentos de envergadura como los que implica una expansión de ciudadanía social se recurra a reasignaciones de fondos públicos. Por otra parte, la sostenibilidad de las garantías exige financiamiento público permanente, lo que no se logra sujetándolo a las fluctuaciones del precio de las *commodities*. Luego, esas expansiones suponen mayor tributación, lo que implica reformas tributarias y la consiguiente redistribución del ingreso.

De esta manera, se ha identificado para el concepto de desarrollo inclusivo una dimensión normativa, como asimismo un componente de apreciación empírica –el aquí y ahora de la ciudadanía social–; la pregunta es entonces qué sucede con la dimensión socio-ontológica. Se trata de un aspecto claramente implícito, sobre el que hasta ahora no hay trabajos reflexivos orientados a otorgarle una conceptualización explícita y coherente. En este sentido, la ideología del desarrollo inclusivo presenta un flanco y deficiencias claras frente a las ideologías liberales, sustentadas en la figura de la persona que maximiza un interés propio, una de cuyas variantes el *homo oeconomicus* del neoliberalismo contemporáneo. Obviamente, el sustento socio-ontológico de una ideología como la del desarrollo inclusivo necesariamente tiene que ser mucho más complejo que el connotado por esa figura del *homo oeconomicus*. Habría que postular no sólo una conciencia social y un ser social eminentemente dinámicos y dialécticos, sino igualmente premunidos de un núcleo esencial de historicidad. Por consiguiente, también variantes de la ideología que encuentran determinaciones histórico-culturales y político-culturales específicas. Explicitar y construir conceptualmente este sustento y sus variantes es uno de los desafíos más relevantes para disciplinas como la teoría política, la filosofía social, o en general, para las ciencias sociales con un compromiso crítico.

Ciudadanía social y economía: el caso chileno

A partir de 1990, Chile puede considerarse un caso de desarrollo inclusivo. En efecto, entre 1990 y 2009 los gobiernos de la Concertación aumentaron el gasto social, de modo tal que un Índice de Ciudadanía Social que mide la cobertura de los DESC muestra un claro crecimiento entre los años 2000 y 2010 (PNUD / AECID 2011;

PNUD / AECID, 2014). Hoy en día, el Gobierno de la Presidenta Bachelet y la Nueva Mayoría están implementando un programa de reformas que cubren varios de los ámbitos de la ciudadanía social: 1) Reforma Educacional; 2) Reforma Laboral; 3) Reformas Previsionales; 4) Pueblos Originarios; 5) Salud: Fortalecimiento del Sector Público; 6) Expansión de la Educación Pre Escolar, una política que es tanto de Educación como de Género; 7) Reforma Tributaria; 8) Reforma Constitucional, que conduciría de una Constitución espartana en materia de DESC a una Constitución que los consagraría ampliamente.

A partir de 1990, Chile puede considerarse un caso de desarrollo inclusivo.

Ahora bien, la viabilidad y sostenibilidad de las políticas que buscan hacer efectivos los DESC, o elevar los pisos mínimos, o mejorar la calidad y oportunidad de prestaciones y transferencias, no sólo dependen de un financiamiento mediante gastos permanentes sustentados por financiamientos permanentes, sino también de una relación de *funcionalidad* con la operación global y sectorial de la economía. Sin embargo, con frecuencia lo que se tiene son relaciones de *disfuncionalidad*, o contradicciones entre la economía y la expansión de la ciudadanía social. El caso de la educación terciaria en Chile es un buen ejemplo de esa clase de disfuncionalidades.

Desde 1990, los gobiernos de la Concertación, y hoy la Nueva Mayoría, han enfrentado el desafío del desarrollo educacional terciario en términos de una *narrativa* que, aproximadamente, dice lo siguiente: a) la educación terciaria es un canal de movilización social ascendente; b) la educación terciaria permite el acceso a niveles de ingreso muy superiores a los del contexto familiar de origen; c) la educación terciaria supera la vulnerabilidad y hace muy baja la probabilidad de recaer en la pobreza; d) la educación terciaria posibilita el acceso a empleos de calidad, que exigen conocimientos, creatividad, capacidad de innovar, autonomía personal, y por consiguiente son gratificantes; e) la educación terciaria es el futuro de Chile en términos del avance hacia la sociedad y la economía del conocimiento.

Esa narrativa al menos se ha asociado a una notable expansión de la educación terciaria en la última década. Así, entre los años 2003 y 2006 la tasa bruta de enrolamiento en este sector educacional osciló entre un mínimo de 46,5% en el año 2006, y un máximo de 47,7% en el año 2005; Luego osciló entre un 52,1% y un 59% entre los años 2007 y 2009, alcanzando un 65,9% en 2010, un 70,5% en 2011, y un 74,4% en el año 2012.

Pese a las expectativas acerca del impacto en la economía, la expansión de la educación terciaria ha generado en realidad dos sectores sociales bastante nítidamente diferenciados: un *Sector Minoritario* y un *Sector Mayoritario*. El primero, esquematizado en el Gráfico II, se caracteriza por la presencia de un *Terciario de Calidad* en términos de instituciones educacionales. Estas instituciones reclutan mayoritariamente estudiantes cuyos antecesores ya tienen educación terciaria, y generan no sólo profesionales que constituyen recursos humanos de calidad, sino que también proporcionan a sus estudiantes inserciones en redes privilegiadas en cuanto a acceso a contactos de status alto. Ello se traduce en inserciones en el mercado laboral en términos de empleos de calidad, asociados a ingresos altos, que permiten mantener una posición social sin mayores riesgos.

Gráfico II

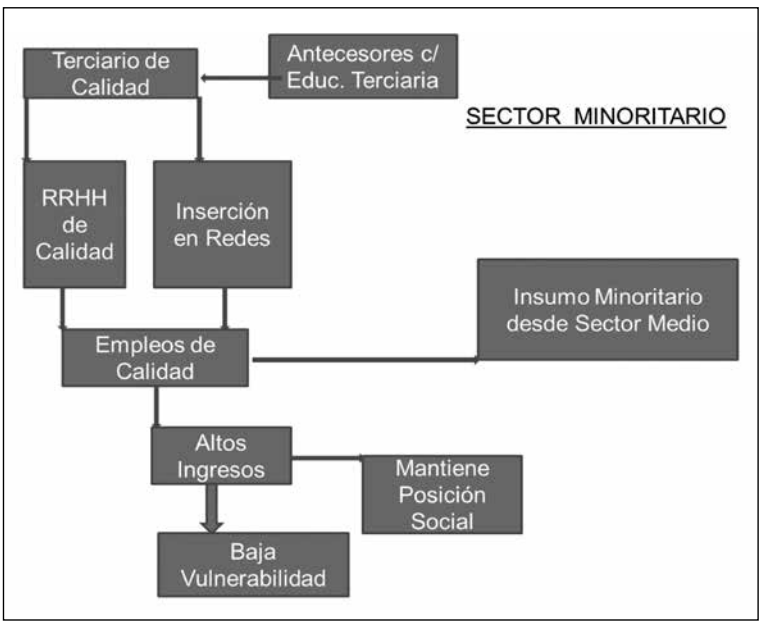
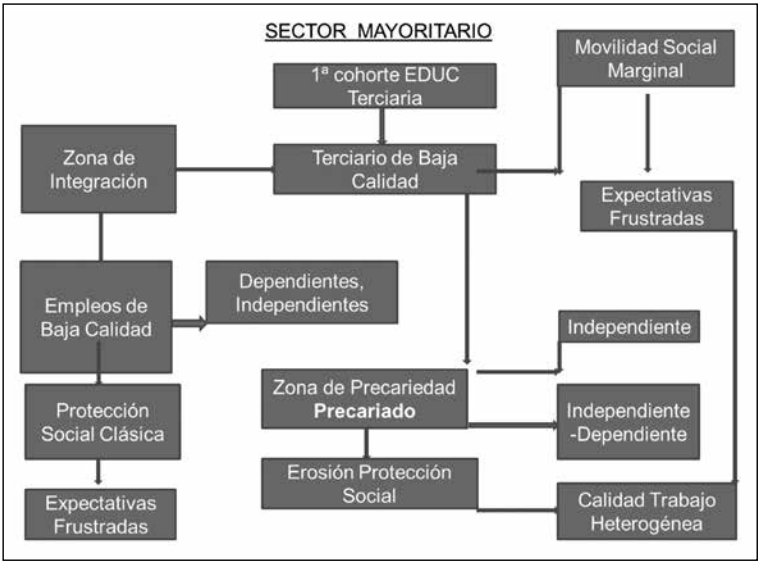


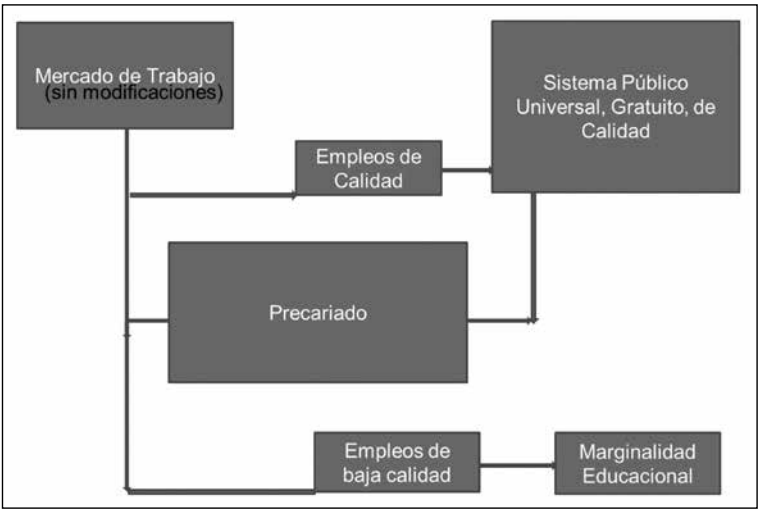
Gráfico III



En cambio, en el *Sector Mayoritario*, esquematizado en el Gráfico III, las instituciones educacionales son comparativamente de inferior calidad, reclutan en cohortes que constituyen una primera generación con educación terciaria, y un porcentaje de quienes egresan de ellas se insertan en lo que se puede llamar de *Zona de Integración* del mercado laboral, esto es, acceden a empleos de baja calidad como trabajadores dependientes con contrato formal de trabajo y protección social clásica, o como independientes pero también con protección social clásica. El resto de quienes egresan, probablemente la gran mayoría, se insertan laboralmente en una *Zona de Precariedad*, pasando a integrar lo que la literatura reciente ha llamado ***Precariado*** (Standing, 2011). En esta zona o sector, la inserción laboral es como trabajador independiente, o *independiente-dependiente*, inserción esta última caracterizada por una prestación de servicios como independiente, pero que se realiza en una organización formal de estructura de autoridad jerárquica y bajo vigilancia y órdenes de una jefatura. En cualquiera de las dos situaciones el trabajo es inestable y las personas están sujetas a una erosión de la protección social. La calidad de los trabajos es altamente heterogénea y va, desde labores enteramente rutinarias, a actividades que exigen conocimientos, creatividad y talento. La remuneración es también extremadamente variable y está sujeta a incertidumbres significativas. En las dos *Zonas*, prevalece una frustración importante de expectativas, reforzada en muchos casos por la ausencia de movilidad social.

Cabe preguntarse qué sucedería en la hipótesis de un sistema de educación terciaria reformado, de acuerdo a los objetivos de la reforma planteada en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, esto es, un sistema público, universal, gratuito y de calidad, pero en el contexto de un mercado de trabajo que no ha experimentado cambios. En esta situación, es plausible sostener que la interacción entre estructura económica y sistema terciario conduciría a una expansión más que significativa del *Precariado*, que se constituiría en un subsector mayoritario de la economía, y a dos sectores minoritarios: uno de empleos de alta calidad y otro de *marginalidad educada*, situación esquematizada en el Gráfico IV.

Gráfico IV



De esta manera, la interacción entre Mercado de Trabajo y el Sistema de Educación Terciaria generaría un nuevo *sistema de desigualdades*, pero a otro nivel. Este fenómeno plantea dos desafíos. Por una parte, en el tiempo más inmediato la emergencia y expansión de un *Precariado* exigiría políticas de protección social distintas de la clásica –el *sistema bismarckiano*–, donde las prestaciones están ancladas en un contrato formal de contrabajo y una ocupación estable –*de por vida*, como se solía decir. Por otra, la superación de este nuevo sistema de desigualdades implicaría la transición a una economía y un mercado laboral distintas, constitutivos de una *real economía del conocimiento*, que demande mayoritariamente recursos humanos de calidad.

La educación terciaria puede no constituir un caso aislado o único. Comúnmente, se parte de la premisa que la relación entre desarrollo inclusivo y economía se circunscribe a los desafíos de financiamiento sustentable, y de allí la prioridad que adquieren en las agendas las iniciativas de reforma fiscal o tributaria. Como regla general, las consecuencias de la implementación de una política pública resultan de una interacción entre sus resultados buscados y logrados, por una parte, y la interacción de ellos con la operación de estructuras económicas y sociales, que en ausencia de reformas estructurales constituyen datos permanentes del contexto o situación. Ello es especialmente relevante en el caso de efectos de largo plazo, y se puede también sentar como regla general que esta clase de interacciones y efectos son pasados por alto en la discusión, diseño y adopción de las políticas públicas. El ejercicio de la política, en su faz de políticas públicas, exige entonces visiones que integren también temporalidades de duraciones más largas, y sean capaces de recuperar una mucha mayor complejidad del mundo sobre el que buscan actuar.

Bibliografía

MacKenzie, Ian 2014 'The Meaning of Ideology' en Geoghegan, V. y Wilford, R. (eds.) *Political Ideologies*: *An Introduction* (Londres: Rutledge).

PNUD / AECID 2014 *Ciudadanía Política. Voz y participación ciudadana en América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI / PNUD).

PNUD / AECID 2011 *El Estado de Ciudadanía* (Buenos Aires: Sudamericana).

Sedlacek, Tomas 2011 *The Quest for Economic Meaning from Gilgamesh to Wall Street* (Nueva York / Oxford: Oxford University Press).

Standing, Guy 2011 *The Precariat*. *The New Dangerous Class* (Londres: Bloomsbury Academic).

Yañez, Sonja 2014 "Documento Interno" (FLACSO-Sede Chile).