

Educación, trabajo y nuevas desigualdades

*Hacia una economía
política del conocimiento
para el capitalismo
contemporáneo*

FEDERICO TRAVERSA

En las últimas cuatro décadas la desigualdad ha tomado nuevo impulso y se ha hecho sentir incluso en las economías más desarrolladas. La mayor parte de esta nueva desigualdad se ha registrado entre los propios trabajadores, que luego de la revolución tecnológica de los años 70 han sufrido una suerte muy dispar que generalmente depende de sus grados de formación individual. La clase trabajadora se ha segmentado en función de los niveles educativos, y recomponer su capacidad de acción colectiva se vuelve imprescindible. Para conseguirlo, son necesarias políticas públicas que aseguren una difusión amplia y equitativa del conocimiento, y la educación terciaria pública es una herramienta clave.

Una nueva forma de desigualdad socioeconómica aqueja al mundo desde hace cuatro décadas. Los partidos de izquierda no han conseguido revertirla, y la acción política ya no parece estructurarse en torno de dos clases claramente delineadas y enfrentadas por intereses contrapuestos, tal como las que pudo percibir Karl Marx hace 150 años. Es que el desarrollo tecnológico, a diferencia de lo que el autor de *El capital* esperaba, no volvió «cada vez más iguales a los proletarios». Al contrario, el cambio tecnológico complejizó más y más la sociedad capitalista, pues requirió nuevas calificaciones de la mano de obra y promovió el desarrollo de nuevos estratos sociales, tal como

Federico Traversa: doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (España). Trabaja en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Montevideo) y como investigador de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay. Su área de especialización es la economía política, en particular el estudio de las tensiones y los conflictos distributivos en economías capitalistas contemporáneas.

Palabras claves: desigualdades, educación terciaria, clase trabajadora, capitalismo.

lo percibía Eduard Bernstein ya a principios del siglo xx. En pocas palabras: gradualmente, y a lo largo de más de 100 años, la masa de los trabajadores se ha transformado, volviéndose más compleja y diversa.

El siglo xx fue entonces «la centuria del capital humano»¹. Al ritmo del desarrollo tecnológico –que reclama y premia con mejores salarios las nuevas y más escasas calificaciones–, el tiempo de formación media de la población se ha multiplicado por ocho o nueve veces. Claro que algunos trabajadores han adquirido niveles de formación ubicados muy por encima de esta media, mientras que otros casi no han podido acceder en absoluto a la formación. Esto ha tenido un fortísimo efecto erosivo sobre la capacidad conjunta de los trabajadores para organizarse y reclamar por la redistribución del ingreso. Así, dada la fragmentación del actor colectivo, la desigualdad se ha sostenido e incluso se ha incrementado en las últimas décadas, sobre todo luego de la revolución de las tecnologías del conocimiento de los años 70.

Es que luego de la revolución informática y de las comunicaciones de los años 70, la suerte de los asalariados ha sido muy dispar, según los niveles de formación de cada individuo. Como señala un reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la desigualdad comenzó a crecer a finales de la década de 1970 en algunos países anglosajones como Inglaterra y Estados Unidos, y luego la tendencia se diseminó a muchos otros países. Ahora bien, lo más llamativo es que esta desigualdad se ha producido sobre todo por un incremento en la dispersión de los salarios: 75% de la desigualdad total entre los adultos se debe a la desigualdad salarial. La explicación de este fenómeno es que se han disparado los salarios de los trabajadores más educados, porque con los cambios tecnológicos se registró un aumento de la demanda de mano de obra con altas calificaciones.

Estamos entonces frente a lo que parece una nueva tendencia estructural del capitalismo contemporáneo: el cambio tecnológico ha estado sesgado a favor de la demanda de trabajadores calificados, y esto le quita cohesión y capacidad de presión política colectiva a la clase trabajadora. Sin embargo, en algunos países –en particular allí donde la socialdemocracia ha sido más fuerte– los trabajadores han conseguido mantener mayores niveles de homogeneidad, paliando en alguna medida el incremento de la desigualdad. Por otra parte,

1. Claudia Dale Goldin y Lawrence F. Katz: *The Race between Education and Technology*, Harvard University Press, Cambridge, 2009.

existen buenas razones para pensar que el sistema educativo, en particular la educación terciaria², está relacionado con la forma en que se desata la nueva desigualdad y con la posibilidad de ponerle un freno.

No es posible pretender que estos problemas no existen, las fuerzas productivas se han transformado y nos lo recuerdan a cada momento. Y así como la nueva desigualdad reconoce raíces tecnológicas y educativas, también la estrategia política para frenarla tiene mucho que ver con el campo del conocimiento. En tal sentido, el sector público debe ser capaz de producir conocimiento y de brindar formación avanzada y de calidad, con el objetivo de distribuir los beneficios del desarrollo del modo más equitativo posible. No parece casual que algunos países que han contenido la desigualdad, como Finlandia, Suecia, Islandia o Noruega, tengan una matrícula en universidades públicas que supera siempre el 80% del total de estudiantes universitarios, y que estas universidades sean además instituciones eficaces y prestigiosas.

Como se ha señalado desde hace tiempo, si la educación terciaria se expande, también lo hace la oferta de mano de obra calificada, y con ello bajaría el diferencial salarial entre los trabajadores³. Sin embargo, el diferencial salarial aún puede mantenerse por otras vías. Como ha explicado Samuel Lucas, aquellos grupos con mejores ingresos pueden intentar diferenciarse adquiriendo una formación terciaria especial, de mayor calidad o prestigio, usualmente comprándola en el sector privado⁴. Por eso, en este artículo se sugiere que la expansión vigorosa de una educación terciaria pública de calidad es una herramienta especialmente eficaz para reducir la desigualdad entre los trabajadores. En efecto, si en un país se forman muchos trabajadores calificados y además su formación es de similar calidad por provenir del sector público, entonces el diferencial salarial entre los trabajadores tiene grandes probabilidades de reducirse.

2. En términos amplios, se entiende por educación terciaria toda la educación postsecundaria, lo que obviamente incluye las universidades pero no se limita a ellas. También se consideran parte de la educación terciaria las instituciones públicas y privadas de tercer nivel como institutos de formación técnica, laboratorios de investigación, centros de excelencia y centros de educación a distancia, entre otras instituciones dedicadas a la educación postsecundaria o superior.

3. En efecto, si la posibilidad de adquirir altas calificaciones para el mercado de trabajo está limitada a una minoría, entonces es probable que las remuneraciones de los trabajadores calificados sean muy altas y que la desigualdad salarial cobre vigor. Pero si el número de trabajadores con calificaciones se expande, el valor de mercado de la educación se reduce, en un proceso que se conoce como inflación –desvalorización– de las credenciales educativas. Ver Randall Collins: «Crises and Declines in Credential Systems» en R. Collins: *Sociology since Mid-Century: Essays in Theory Cumulation*, Academic Press, Nueva York, 1981, pp. 191-215.

4. S. Lucas: «Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects» en *American Journal of Sociology* vol. 106 N° 6, 5/2001, pp. 1642-1690.

Si el sector público no es capaz de producir conocimiento de calidad y de distribuirlo de forma equitativa, lo harán entonces los privados entre quienes puedan pagar por él, y así se dispararán más las diferencias salariales entre los trabajadores calificados y los no calificados. En este último escenario, la desigualdad se vuelve incontenible, porque los propios trabajadores –que podrían pujar por redistribuir recursos desde las capas más acomodadas que no viven del trabajo– se separan progresivamente y pierden capacidad de coordinación. Cuando los beneficios del conocimiento y de la educación más redituable están privatizados, las distancias entre los sectores medios y los más pobres se ensanchan. Es importante analizar este fenómeno, sobre todo porque las mejores herramientas que tenemos a mano para revertirlo –como la educación terciaria pública– han sido tendenciosamente señaladas como promotoras de desigualdad, tal como se verá en el próximo apartado.

Las mejores herramientas que tenemos a mano para reducir desigualdades –como la educación terciaria pública– han sido tendenciosamente señaladas como promotoras de estas ■

■ Una suma de equívocos: gasto público en educación terciaria y desigualdades

Una gran cantidad de estudios sobre los efectos distributivos del gasto público en educación terciaria exploran mal y parcialmente el problema y extraen conclusiones equivocadas. Se presentan en general dos dificultades. La primera de ellas es que los efectos distributivos más importantes del gasto público en educación terciaria no son ni siquiera identificados. La segunda es que los limitados efectos distributivos reconocidos se estudian bajo una serie de supuestos equivocados, que son los que finalmente permiten realizar algunas recomendaciones de política engañosas. Veamos ahora el segundo de estos puntos.

Para analizar las consecuencias distributivas del gasto educativo, a menudo los analistas se concentran en un asunto en buena medida secundario: el consumo del gasto en educación por grupos de ingresos. Decimos que ello es secundario porque existen otros efectos distributivos mucho más trascendentes del gasto educativo que suelen ser dejados de lado, tal como se analizará en la próxima sección. Pero además, el consumo del gasto educativo por niveles y por grupos de ingresos es estudiado bajo supuestos equivocados, que se sugieren pero no se hacen explícitos, y que resultaría imposible fundamentar empíricamente, tal como se expondrá a continuación.

En general puede decirse, con toda razón, que el gasto educativo en los primeros años de formación obligatoria es mucho más progresivo⁵ que el gasto en educación terciaria. Lamentablemente, los estudiantes de los hogares más pobres que alcanzan y finalizan la educación terciaria son una proporción minoritaria –al menos en los países más pobres del mundo–, y si fuera de otro modo, posiblemente en poco tiempo nuestras sociedades serían mucho más igualitarias de lo que son hoy en día. A modo de ejemplo, distintos estudios citan datos similares a los de la tabla 1, que confirman que el gasto público en educación terciaria es consumido en una proporción mayoritaria por hogares que tienen ingresos mayores a la media.

Como puede apreciarse en la misma tabla, alrededor de 23% del gasto público en educación primaria en los 43 países que componen la muestra termina dirigiéndose al 20% más pobre de la población. Mientras tanto, 46% del gasto en educación terciaria termina dirigiéndose al 20% más rico. Observando estos datos, algunos autores se preguntan, al borde de la indignación⁶: ¿cómo es posible que sociedades democráticas mantengan un sistema de educación universitaria público que beneficia a los estudiantes económicamente más privilegiados?

Tabla 1

Incidencia del gasto público en educación según quintil de ingresos a fines del siglo XX (promedio mundial, en porcentaje del gasto total)

	Tres niveles educativos	Primario	Secundario	Terciario
Quintil 1 (más pobre)	15,8	22,8	11,3	5,4
Quintil 2	17,7	22,2	16,7	9,6
Quintil 3	18,9	20,6	20,8	14,7
Quintil 4	21,3	19,4	23,3	23,9
Quintil 5 (más rico)	26,3	15,1	27,9	46,3

Fuente: Hamid R. Davoodi et al.: «How Useful Are Benefit Incidence Analyses of Public Education and Health Spending?», FMI WP/03/227, Fondo Monetario Internacional, noviembre de 2003.

5. Un gasto público resulta progresivo cuando es consumido de forma más que proporcional por los sectores de menores ingresos; lo contrario sucede con un gasto regresivo. Para profundizar sobre el asunto, v. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama social de América Latina 2005*, ONU, Santiago de Chile, 2006, p. 147.

6. Por ejemplo, Fernanda Estevan y Bertrand Verheyden: «The Political Economy of Public Spending, between Compulsory and Higher Education», trabajo presentado en la Latin American and Caribbean Economic Association, Medellín, 2010.

La lectura anterior aparenta ser sólida, pero es muy parcial, y la conclusión que se deriva de ella es errónea. La pregunta que habría que formularse es qué sucedería si el gasto público en educación terciaria se redujese⁷. Lo que muchos autores sugieren es que este último compite con el gasto público en primaria o secundaria. De esta manera, parecería que el gasto público en educación terciaria es un derroche en favor de los sectores privilegiados, que reduce la oportunidad de gastar en los sectores más pobres que solo alcanzan a llegar a la primaria. La conclusión benevolente es que sería necesario focalizar el gasto en aquellos que más lo necesitan.

Sin embargo, se trata de una presentación sesgada de los datos que induce a una falacia por falsa oposición. Se oponen dos cosas que no tienen en realidad una relación contrapuesta, ni hay nada que sugiera que la tienen. En efecto: ¿por qué gastar menos en la educación terciaria pública llevaría a gastar más en la educación primaria pública? ¿Hay alguna razón para contraponer estos dos rubros de gasto en particular? ¿No podría contraponerse la educación primaria pública a otro rubro, en lugar de la terciaria⁸? ¿Acaso los presupuestos públicos totales en educación son fijos y son en todas partes los mismos?

Si los presupuestos públicos en educación como porcentaje del producto estuvieran fijos, se produciría un juego de suma cero y el razonamiento tendría sentido. Pero no es así. Los países que invierten más en la educación terciaria pública no pasan por ello a gastar menos en la educación primaria pública. Es más, contrariando a quienes promueven la reducción del gasto en el nivel terciario, la relación es justamente la opuesta. La tabla 2 fue construida a partir de datos sobre gasto educativo como porcentaje del producto en más de 40 países según la Unesco. Los datos de la realidad sugieren que los países con un mayor gasto público en educación terciaria gastan más en primaria pública, así como también en preprimaria pública y en secundaria pública.

Más aún, el gasto público en educación terciaria está también relacionado positivamente con un mayor gasto educativo total (suma del gasto educativo público y privado en todos los niveles) como porcentaje del PIB. Finalmente, cabe acotar

7. En este caso, el sentido común indica que la proporción de estudiantes terciarios provenientes de sectores más pobres se reduciría aún más y solo llegarían a este nivel de formación los estudiantes más privilegiados que pueden pagar por su formación.

8. Y no solo a otro rubro del gasto público; se lo podría contraponer a cualquier otro rubro del consumo o la inversión pública o privada de una sociedad.

que los únicos rubros con los que el gasto público en educación terciaria está relacionado negativamente son el gasto privado en educación terciaria y el gasto privado educativo total (suma del gasto privado en todos los niveles).

Parece que la realidad de los sistemas educativos en economías capitalistas marca que estos difieren –y pueden ser caracterizados– por el peso relativo que tienen en ellos el gasto público y el gasto privado. Aquellos sistemas donde el gasto público es mayor se caracterizan por un mayor gasto público en educación terciaria, y también tienen un mayor gasto educativo total, pero no por ello se gasta menos en educación primaria o en secundaria; de hecho, el gasto educativo público parece marchar como un paquete: un mayor gasto en educación terciaria suele estar acompañado de un mayor gasto público en los niveles educativos previos. De ninguno de los datos que arroja la realidad sobre los sistemas educativos en el mundo puede inferirse que un mayor gasto en el nivel terciario afecte negativamente el gasto educativo que es consumido por los sectores menos privilegiados.

Tabla 2

Correlaciones parciales entre el gasto público en educación terciaria y otras desagregaciones del gasto educativo, controlando la relación según el nivel de producto per cápita (muestra de alrededor de 40 países)

	Gasto público en educación terciaria (porcentaje del PIB)	
	Correlación	Significación (bilateral)
Gasto público educativo total	0,779**	0,000
Gasto educativo total (público y privado)	0,520*	0,016
Gasto público en primaria	0,494*	0,012
Gasto público en secundaria y post-secundaria no terciaria	0,53**	0,006
Gasto privado en terciaria	-0,435*	0,03
Gasto educativo privado total	-0,582**	0,006

* La correlación es significativa a 95% de confianza.

** La correlación es significativa a 99% de confianza.

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Unesco.

Llegados a este punto, es necesario recordar que las estructuras del gasto público no emergen de la nada, sino que obedecen a una construcción política en que muchos sectores pujan por recursos; se construyen en el largo plazo y resultan bastante estables. Del análisis de estas estructuras no se desprende

ninguna razón para pensar que una reducción en el gasto público en educación terciaria terminaría favoreciendo a los sectores de menores ingresos; más aún, ninguna de las asociaciones estadísticas respecto al gasto educativo por nivel va en la línea de lo que sugieren los análisis más difundidos sobre la materia (tabla 2). Pero aún hay algo más interesante, y que suele pasar desapercibido: aquellos que defienden la reducción del gasto público en educación terciaria lo señalan como un gasto regresivo, casi injusto, y lo asocian con la inequidad y la desigualdad. Sin embargo, no hay nada en la realidad que sugiera que esto es cierto: al analizar alrededor de 30 países para los que se cuenta con datos, no fue posible encontrar ningún tipo de relación estadística entre el índice de Gini –que mide la desigualdad– y los niveles de gasto público en educación terciaria (tabla 3). En cambio, sí pudo encontrarse otra relación muy poco difundida: en los países más desiguales, el gasto privado en educación terciaria es mayor. Como se observa en la tabla 3, el índice de Gini está positiva y significativamente asociado con el gasto en educación terciaria privada.

Tabla 3

**Correlaciones parciales entre el gasto público en educación terciaria
según origen y el índice de Gini, controlando la relación según el nivel de producto
per cápita (alrededor de 30 países)**

	Índice de Gini	
	Correlación	Significación (bilateral)
Gasto público en educación terciaria	0,006	0,976
Gasto privado en educación terciaria	0,460	0,014*

* La correlación es significativa a 95% de confianza.

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Unesco y Banco Mundial (BM).

El dato es por demás curioso: en los países más desiguales, el gasto en educación terciaria privada es significativamente mayor, pero no así el gasto en educación terciaria pública. De una correlación significativa no se desprende en absoluto la necesidad de una relación causal directa entre dos variables; pero por otro lado, una correlación de este tipo tampoco suele ser casual, por lo general tiene su origen en algún tipo de mecanismo que es necesario comprender. En tal sentido, tal vez la tendencia a un mayor gasto privado en educación terciaria en las sociedades más desiguales pueda deberse a que algunos efectos distributivos del gasto en educación terciaria no están siendo evaluados y comprendidos. Esto es justamente lo que se ha señalado más arriba: los

estudios sobre el gasto en educación terciaria sugieren conclusiones engañosas como las recién analizadas, y además suelen dejar de lado los efectos distributivos más poderosos de la educación terciaria, como se verá a continuación.

■ Los efectos distributivos más poderosos de la educación terciaria

Muchas cosas pueden decirse respecto a los efectos distributivos de los sistemas educativos en las sociedades capitalistas. Los niveles de formación no han hecho otra cosa que crecer durante varias décadas, y si los trabajadores invierten su tiempo en esta actividad es porque con ella consiguen mejorar sus salarios. Mediante la educación formal, los trabajadores hacen visibles y «señalan»⁹ las competencias que han adquirido para el proceso productivo, mientras que los empresarios en general contratan y pagan mejores salarios a aquellos trabajadores que cuentan con la especialización educativa capaz de producir mayores ganancias.

En ese sentido, la formación terciaria es la que requiere mayor inversión en tiempo y en dinero y es por lo general la mejor remunerada, además de brindar mejores condiciones laborales a quienes cuentan con ella. Ha crecido también de forma impactante en las últimas décadas y tiene un enorme poder para estructurar las desigualdades en el interior de la clase trabajadora. Resulta obvio, entonces, que este tipo de inversión educativa debe tener algún efecto distributivo. Ahora bien, esa, que es la principal característica

y consecuencia de la educación terciaria en términos políticos, suele dejarse de lado cuando se analiza el accionar del Estado en materia educativa.

**Los países más
desiguales tienen un
mayor gasto privado en
educación terciaria.
¿A qué puede deberse
esta curiosa relación? ■**

Como se ha visto en la sección anterior, los países más desiguales tienen un mayor gasto privado en educación terciaria, aun si se controlan los efectos del nivel de producto per cápita en la relación entre ambas variables.

Esta misma relación se ilustra en el gráfico 2 para algunos países de la OCDE, donde se aprecia que una mayor participación del gasto privado en la educación terciaria está asociada a sociedades más desiguales. ¿A qué puede

9. «Señalar» es el término usado por Michael Spence para dar cuenta de la actividad llevada adelante por aquellos que buscan un puesto de trabajo y emiten una señal respecto a su nivel de capacidad y destreza al empleador, mediante la adquisición de determinados niveles de educación. M. Spence: «Job Market Signaling» en *The Quarterly Journal of Economics* vol. 87 N° 3, 1973, pp. 355-374.

deberse esta curiosa relación? Con los datos disponibles, resultaría temerario pretender señalar vínculos causales entre las variables (si es que existen relaciones causales unidireccionales en una materia tan compleja como esta).

Pero, por otro lado, dejar de advertir y describir la presencia de fuertes asociaciones entre los niveles de desigualdad y los sistemas de educación terciaria resultaría una omisión inexcusable, especialmente dadas las importantes regularidades existentes, que además van en contra de la intuición general respecto a los efectos distributivos del gasto público en educación terciaria. En efecto, a pesar de ser señalado como un gasto regresivo, el accionar estatal en la educación terciaria está asociado a la igualdad. En busca de comprender el fenómeno, se analiza a continuación una serie de países de la OCDE para los que se cuenta con información referida a los niveles de desigualdad, el gasto educativo, la matrícula terciaria y el nivel salarial según los niveles de formación de los trabajadores.

En la tabla 4 los países fueron organizados en tres grupos según el peso relativo de la educación terciaria pública respecto del gasto total en educación terciaria. El primer grupo, de matriz liberal, se caracteriza por la menor participación relativa del gasto público en el nivel terciario (37%) y los mayores niveles relativos de desigualdad (índice de Gini 33,8). Luego se encuentra el segundo grupo, ubicado en un rango intermedio de gasto público en el nivel terciario (74%) y de desigualdad (índice de Gini 30,9). Finalmente, en el otro extremo están los países del tercer grupo, algunos de matriz socialdemócrata y otros corporativa, pero en conjunto caracterizados por el mayor peso relativo del gasto en el nivel terciario público (89%) y una menor desigualdad promedio (índice de Gini 22,3).

La curiosa asociación estadística entre el gasto privado terciario y la desigualdad que vimos en el apartado anterior podría estar relacionada con las disparidades de ingresos en el interior de la clase trabajadora y con la existencia o ausencia de políticas educativas que puedan ayudar a contener esta tendencia. Como ya se señaló, la desigualdad desatada en los últimos 40 años en el mundo estuvo muy relacionada con mayores desigualdades salariales entre los trabajadores, ligadas a las diferencias existentes entre ellos en términos de formación, que luego afectan sus remuneraciones. Esta relación puede también apreciarse en la tabla 4, pues los tres grupos de países no solo difieren en su nivel de desigualdad y de gasto público terciario, sino también en el diferencial de salarios que existe entre los trabajadores según el nivel de estudios alcanzado.

Tabla 4

Caracterización general de los sistemas educativos terciarios de algunos países de la OCDE y su relación con los niveles de desigualdad y los salarios relativos de los trabajadores según nivel de formación alcanzado

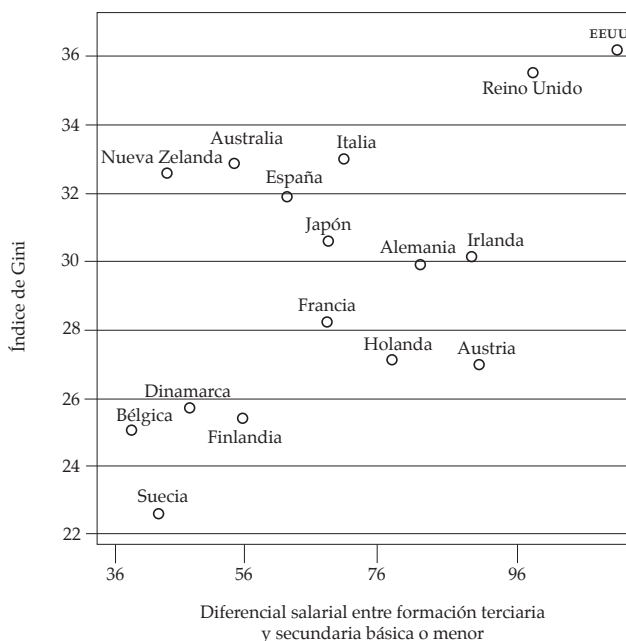
	Gasto total educación terciaria (% PIB)	Índice de Gini	Diferencial salarial ¹⁰	Gasto público educación terciaria (% del total gasto terciario)	Matrícula bruta educación terciaria	Desempleados con educación terciaria (% del total)
Estados Unidos	2,86	36,19	111,19	36	87,07	46
Australia	1,63	32,84	54,75	45	74,28	17,7
Japón	1,50	30,61	68,77	34	58,66	32,6
Reino Unido	1,21	35,55	98,82	33	58,57	14,3
Media grupo 1	1,80	33,80	83,38	37	69,64	27,6
Holanda	1,57	27,13	77,89	72	61,97	17,5
Nueva Zelanda	1,55	32,61	45,00	67	80,23	26,2
Irlanda	1,41	30,17	89,67	82	61,93	18,4
España	1,26	31,92	62,67	78	73,63	20,1
Italia	0,94	33,00	70,92	69	65,85	11,3
Media grupo 2	1,35	30,97	69,23	74	70,41	18,7
Finlandia	1,79	25,43	56,05	96	93,81	17,4
Dinamarca	1,73	25,72	48,30	96	76,27	23,6
Suecia	1,60	22,63	43,65	90	73,77	17,5
Francia	1,42	28,25	68,32	83	55,52	19,03
Bélgica	1,35	25,06	39,69	90	65,40	19,03
Austria	1,36	26,99	90,79	86	59,12	6,93
Alemania	1,15	29,91	82,22	85	s./d.	10,93
Media grupo 3	1,49	26,28	61,29	89	70,65	16,3

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de Unesco, OCDE y BM.

El gráfico 1 ilustra el fenómeno: los países con mayor desigualdad en general también muestran un mayor diferencial de ingresos entre los trabajadores según el nivel de estudios alcanzado. Así, por ejemplo, EEUU y Reino Unido tienen los niveles más altos de desigualdad, y es en estos mismos países donde la formación terciaria representa un mayor premio salarial con respecto a

10. Esa diferencia surge del siguiente cálculo: salario medio de los trabajadores con educación terciaria menos salario medio de trabajadores que como máximo alcanzaron la educación secundaria básica (salario medio de un trabajador con secundaria superior = 100). Fuente: OCDE: *Education at a Glance 2012*, OCDE, 2012, disponible en <www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2012_eag_highlights-2012-en>.

Gráfico 1

Relación entre la desigualdad y el diferencial salarial según nivel de formación

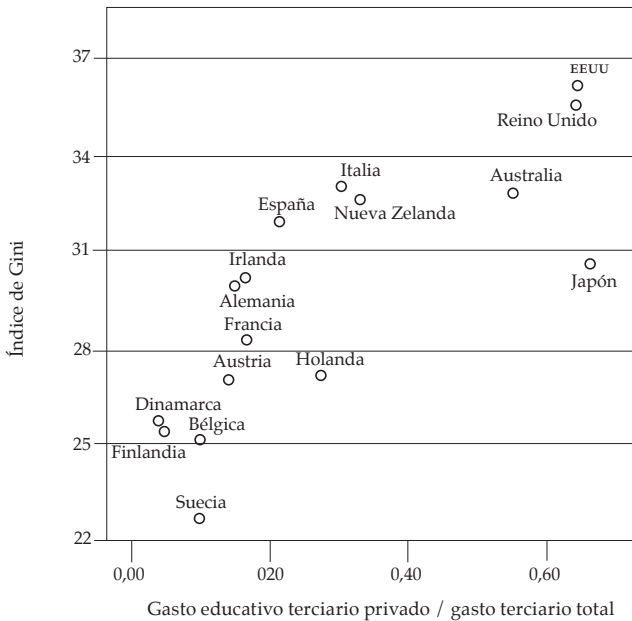
los salarios correspondientes a los trabajadores con niveles educativos que no superan la educación secundaria básica. Por esta vía, el gasto en educación terciaria puede relacionarse con la desigualdad.

La nueva brecha de ingresos entre los trabajadores –que aumenta la desigualdad y además los desarticula– puede relacionarse con la oferta relativa de trabajo calificado en cada sociedad y, por esta vía, con el gasto en educación terciaria. Un mayor gasto público en educación terciaria –si consigue ampliar la matrícula estudiantil y la oferta de trabajo calificado– puede estar ligado a mejores probabilidades para frenar la desigualdad por dos vías. En primer lugar, una mayor abundancia relativa de trabajo calificado puede directamente reducir los niveles salariales en este sector y mejorar el salario relativo de los trabajadores no calificados. En segundo lugar, si la brecha salarial entre trabajadores se reduce, su cohesión como colectivo se incrementa y mejora su capacidad para actuar políticamente con el objetivo de redistribuir el ingreso y reducir la desigualdad.

Dicho de otro modo: en algunos países el gasto público en educación terciaria es muy bajo y acceder a estos niveles de educación es difícil y queda reservado a una minoría que puede pagarla. A su vez, cuando la oferta de trabajadores con formación terciaria es muy baja, el salario relativo de estos trabajadores calificados es alto, y con ello también se ensancha la brecha salarial en el interior de la masa de trabajadores. En cambio, una ampliación de la matrícula en la educación terciaria podría ayudar a reducir la brecha salarial entre el trabajo calificado y el no calificado, y tendría así entonces un efecto *directo* sobre la desigualdad (no olvidemos que buena parte del incremento de la desigualdad en los últimos años se ha debido a una mayor dispersión en los salarios).

Gráfico 2

Incidencia del gasto privado en la educación terciaria y niveles de desigualdad para algunos países de la OCDE



El segundo efecto es indirecto, pero muy poderoso, y marcha en la misma dirección que el que recién se analizó. Cuando aumenta la brecha salarial entre los trabajadores, su capacidad de acción colectiva disminuye, pues aquellos con salarios más bajos desearán una mayor redistribución del ingreso,

mientras que los que obtienen salarios más altos en el mercado de trabajo se volverán más moderados o conservadores. Así se reduce la capacidad conjunta de los trabajadores (calificados y no calificados) para articular acciones políticas que redistribuyan el ingreso desde los sectores más acomodados, que no viven del trabajo. En cambio, cuando la brecha salarial entre trabajadores se reduce, su capacidad de acción colectiva aumenta y con ella se potencian aún más las probabilidades de redistribuir el ingreso.

Las razones sugeridas para la asociación entre la desigualdad y el gasto privado en educación terciaria resultan entonces bastante claras. Si una parte muy alta del gasto en educación terciaria queda en manos privadas, esto sucede o bien porque el gasto público terciario es muy bajo o bien porque aunque no sea tan bajo muchos aún encuentran redituable invertir en la educación terciaria privada para diferenciarse y «señalar» su adquisición de competencias especiales que les permitirán conseguir mejores salarios. Ya sea en uno como en el otro caso, es muy probable que los mejores empleos estén siendo captados por quienes acceden a la educación terciaria más prestigiosa y provienen en general de los hogares más acomodados. En estas sociedades, la brecha salarial entre los trabajadores, así como la desigualdad, tiende a perpetuarse.

En contrapartida, un mayor gasto público en educación terciaria como porcentaje del producto debería estar asociado a mejores probabilidades para ampliar la matrícula y también a brindar educación pública de calidad. Ambas tendencias ayudarían a aumentar la oferta de trabajo calificado con buena formación y a reducir el diferencial salarial entre el trabajo calificado y el no calificado, con las consecuencias que ya se han analizado. Siguiendo este razonamiento, se construyó un sencillo indicador de desmercantilización de la educación terciaria, que se calculó como el gasto público en educación terciaria menos el gasto privado en educación terciaria (ambos como porcentaje del PIB).

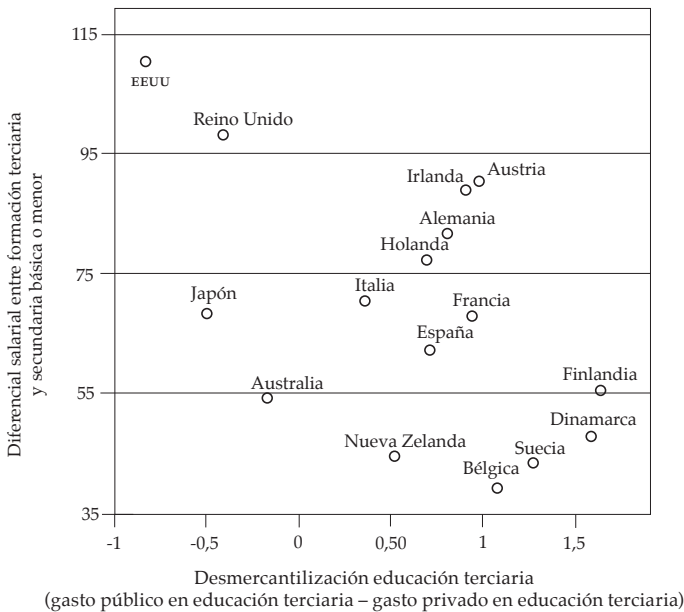
El indicador se inspira libremente en el concepto de desmercantilización propuesto por Gøsta Esping-Andersen¹¹. En tal sentido, me referiré a la desmercantilización como el grado en que la educación terciaria pierde el carácter de mercancía, saliendo de la esfera del mercado, para pasar a convertirse en un derecho que la sociedad provee más allá de su pago. A partir de esta definición, aquí se entiende que es probable que en una sociedad la educación terciaria esté más desmercantilizada cuanto más gaste el Estado en proveer este servicio, y cuanto menos gasten los privados en comprarlo en el mercado.

11. G. Esping-Andersen: *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1993.

Es en un contexto de amplia provisión por parte del Estado y de baja provisión por parte de privados donde podemos suponer que la desmercantilización educativa alcanza su mayor grado y donde salir de la esfera del mercado debería representar un menor costo¹². El gráfico 3 ilustra la relación existente entre la desmercantilización de la educación terciaria tal como se la definió anteriormente, y el diferencial salarial entre los trabajadores según su nivel educativo. Se aprecia en el gráfico una tendencia a que el menor diferencial salarial entre los trabajadores según su nivel educativo se produzca en aquellos países donde la desmercantilización de la educación terciaria es mayor (es decir, allí donde el gasto público en educación terciaria es mayor y el gasto privado en educación terciaria es menor).

Gráfico 3

Desmercantilización de la educación terciaria y diferencial salarial para algunos países de la OCDE



12. Si el Estado gasta más en proveer el servicio, existen mayores probabilidades de que este tenga más calidad y se encuentre más extendido. A su vez, que el servicio no se compre de forma generalizada en el mercado es señal de que la educación no es una mercancía cuya transacción representa beneficios esperados a quien la compra. Si la educación no es transada en el mercado, podemos suponer que comprarla no representa una ventaja, y por lo tanto también debemos concluir que retirarse del mercado y acudir al Estado tiene un menor costo. Y la capacidad de retirarse del mercado sin sufrir costos asociados es justamente una medida del grado de desmercantilización según Esping-Andersen.

En realidad, la desmercantilización de la educación terciaria es solo uno entre muchos factores que pueden incidir en el diferencial salarial según el nivel educativo de los trabajadores. Además, lo que se postula aquí es la existencia de una asociación significativa entre los fenómenos y no una relación causal unidireccional. Pero más allá de estos matices, se ha utilizado una serie de argumentos que explicarían la lógica de esta asociación estadística, que por lo demás resulta demasiado fuerte como para descartarse como fruto de la casualidad. Una formación terciaria pública de calidad, homogénea y extendida tal vez no sea la única vía de reducir el diferencial salarial entre los trabajadores, pero parece en cambio un camino viable, como sugieren países como Suecia, Finlandia o Dinamarca.

■ Conclusiones: sectores medios, educación y redistribución en el capitalismo contemporáneo

La economía capitalista ha sufrido enormes transformaciones en los últimos 200 años, y la educación formal de los trabajadores no ha quedado al margen del proceso. Más aún, ha sido una de las dimensiones más afectadas y de mayores efectos sobre la dinámica distributiva en las sociedades contemporáneas. El cambio tecnológico incesante ha reclamado nuevas calificaciones de los trabajadores, premiándolas con un mejor salario. En tal sentido, se ha señalado que el cambio tecnológico ha estado en general sesgado en favor del trabajo calificado¹³. A su vez, la mejor situación relativa de los trabajadores con mayor formación en el capitalismo contemporáneo ha tenido hondas repercusiones distributivas, ya que en las últimas décadas el cambio tecnológico ha estado más que nunca sesgado en favor de los trabajadores más calificados.

El desarrollo y el uso de nuevas tecnologías volvieron entonces más diversos a los trabajadores y favorecieron a aquellos capaces de adquirir mayor formación y educación, en un proceso gradual y casi silencioso de segmentación de clase que ha durado todo un siglo. La cristalización de estos cambios se ha producido con vigor a partir de la última fase de la globalización iniciada en la década de 1970. A partir de allí, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información ha dejado tras de sí una estela de nueva desigualdad entre los trabajadores. Prestigiosos historiadores como Eric Hobsbawm han remarcado que, a partir de estos años, por primera vez un importante sector de la clase

13. Daron Acemoglu: «Technical Change, Inequality, and the Labor Market» en *Journal of Economic Literature* vol. 40 N° 1, 2002, pp. 7-72.

trabajadora se alienó de las dinámicas redistributivas que habían permitido reducir la desigualdad y votó por fuerzas políticas de derecha, que luego dismantelaron parte del Estado de Bienestar trabajosamente construido durante la segunda posguerra¹⁴.

En una línea similar, algunos prestigiosos sociólogos contemporáneos como Erik Olin Wright han insistido en que la estructura de clases en las sociedades contemporáneas está profundamente influida por las relaciones entre los sectores medios y los más pobres, que no siempre son armónicas. Así, la mayor fuente de desigualdad continúa originándose en las diferencias entre capitalistas y trabajadores. Sin embargo, en el plano político predominan las dificultades para coordinar acciones colectivas entre los trabajadores. En efecto, en ocasiones los asalariados de los sectores medios parecen más preocupados

La afinidad entre los sectores medios y los más pobres determina las probabilidades de coordinar una acción redistributiva colectiva que unifique a los trabajadores en un mismo proyecto político ■

por no caer en una peor situación relativa –como la de los trabajadores no calificados– que por las posibilidades de coordinar acciones políticas para redistribuir el ingreso¹⁵.

En otro artículo¹⁶ hemos insistido sobre la antiquísima idea de que la relación entre los sectores medios y los más pobres es la variable clave para comprender la dinámica de la redistribución del ingreso y la desigualdad, incluso en las sociedades contemporáneas. La afinidad entre los sectores medios y los más pobres determina las probabilidades de coordinar una acción redistributiva colectiva que unifique a los trabajadores en un mismo proyecto político. Este artículo ha analizado el mismo asunto, pero desde su génesis educativa, aportando un punto de vista alternativo sobre los posibles efectos distributivos de la educación terciaria en el capitalismo contemporáneo.

En tal sentido, analizar las consecuencias distributivas de la educación terciaria en el mundo de hoy requiere rebasar la mera consideración de si el gasto terciario es o no regresivo. Sabemos que casi siempre lo es. Los que consumen

14. E. Hobsbawm: *Historia del siglo xx, 1914-1991*, Crítica, Barcelona, 1995, p. 310.

15. E.O. Wright: *Class Structure and Income Determination*, Academic Press, Nueva York, 1979.

16. F. Traversa: «¿Qué hacer con los sectores medios? Coaliciones sociales, bienestar y socialdemocracia en la periferia capitalista» en *Nueva Sociedad* N° 229, 9-10/2010, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3726_1.pdf>.

este tipo de educación son, en términos relativos, privilegiados, sobre todo en las sociedades capitalistas. Pero la probabilidad de que el gasto terciario sea regresivo en menor medida depende de la ampliación de la matrícula terciaria y de que se incorpore a más población de los sectores ubicados debajo de la media de ingresos.

Resulta claro que los países que han conseguido la mayor ampliación de la matrícula en educación terciaria se apoyan en un sistema terciario público fuerte¹⁷. No parece existir otra vía para conseguir que este gasto sea menos regresivo que incorporar a nuevos sectores a la educación terciaria, y esto no ha podido conseguirse en ninguna parte sin un sistema público fortalecido. Ahora bien, el mero gasto público en educación terciaria no alcanza para cumplir esta función. Primeramente, es necesario que la ampliación del número de trabajadores calificados crezca como consecuencia de un incremento del gasto. En segundo lugar, es imprescindible que las calificaciones de estos trabajadores sean requeridas por el mercado de trabajo.

Como se ha visto, mediante su formación los trabajadores buscan «señalar» la adquisición de algunas calificaciones que son requeridas o valoradas por los empresarios, que a su vez están dispuestos a pagar más salario por ellas. Ahora bien, el solo incremento del gasto público terciario no asegura que la difusión del conocimiento se produzca, ni que la formación brindada sirva a los trabajadores para «señalar» la adquisición de calificaciones valiosas para el mercado de trabajo. En tal sentido, para que aumente el contingente de trabajadores con calificaciones apreciadas y mejor pagadas por el mercado de trabajo, la educación terciaria financiada con fondos públicos debe cumplir con requisitos que no dependen ni son definidos por las instituciones educativas.

Los trabajadores que han adquirido calificaciones pueden «señalar» sus aptitudes de distintas formas, incluso resaltando el prestigio de la institución donde las han adquirido. En este marco, tal vez el único sentido en que el gasto educativo terciario público puede incidir en el mercado de trabajo es asegurando formación de excelencia. Si las instituciones terciarias financiadas total o parcialmente con fondos públicos son capaces de brindar señales de calidad, podrán ofrecer el tipo de formación requerida por los

17. Entre los países de la OCDE, aquellos que consiguen una tasa de matriculación terciaria bruta superior a 65%, cuentan con una fuerte base de matriculación en la terciaria pública, que supera en general el 60% de la matriculación bruta, según se desprende de las estadísticas de Unesco.

trabajadores, empresarios, el Estado y la sociedad en general. Solo así conseguirán incidir en la dinámica distributiva. Pero si la formación terciaria que se obtiene en estas instituciones no se considera adecuada, entonces puede surgir un espacio para la segmentación de la demanda de los trabajadores con educación terciaria, y con ello la dinámica de la desigualdad puede reproducirse por otras vías.

Las instituciones terciarias financiadas con fondos públicos tienen entonces un compromiso con la calidad. Para que los efectos de la educación terciaria se transformen en un bien público que redunde en beneficios para toda la sociedad, las instituciones deben producir y difundir conocimiento valorado por esta¹⁸. Pero desde el punto de vista de los trabajadores, la formación terciaria es evidentemente un bien privado, que se adquiere para conseguir mayores salarios. Para que la educación terciaria pública también pueda ser útil en este sentido, incidiendo en pro de una sociedad más igualitaria, solo cuenta a su favor con una insistencia y un compromiso ético con la calidad en la investigación, la enseñanza y la difusión del conocimiento en todas sus formas.

Por otra parte, que el sistema público de educación terciaria sea predominante representa también importantes desafíos. En primer lugar, un desafío democrático. Si el sistema público terciario llega a posiciones cuasi monopólicas –como sucede en algunos países–, debe asegurar la más amplia pluralidad y la vigencia de las máximas libertades desde un punto de vista político, filosófico y religioso. El respeto a estas libertades representa además un compromiso y una responsabilidad especial para aquellos que se encuentran en posiciones mayoritarias. En segundo lugar, la calidad en la producción y difusión del conocimiento es fundamental para la mejora en la calidad de vida. Los efectos de la educación terciaria se parecen entonces a bienes públicos, capaces de producir efectos positivos para toda la sociedad, y si el sector público acomete esta tarea en una posición predominante, su compromiso con la excelencia debe ser una prioridad absoluta.

18. La valoración no responde únicamente a criterios de mercado, puede tratarse incluso de una valoración política del conocimiento producido y reproducido desde el sector público. Pero toda la universalidad y la ética que puedan reivindicarse como valores intrínsecos de la educación pública no alcanzan *per se* para que el gasto terciario público cumpla con los efectos distributivos que aquí se han analizado. Si el conocimiento que se produce y difunde gracias al gasto terciario público no sirve a quienes se han formado en él para señalar la adquisición de calificaciones valiosas para la sociedad, entonces los efectos redistributivos de la educación quedarán trunco, frente a un sistema educativo que seguramente permanecerá segmentado, porque aquello que no hace el Estado con seguridad será hecho por el mercado.

En cualquier caso, y más allá de estos recaudos, en este artículo se ha buscado demostrar que en la práctica la regresividad del gasto educativo terciario público no tiene las consecuencias sugeridas por algunos de sus críticos, sino más bien las opuestas. Los países que más gastan en terciaria pública también gastan significativamente más en primaria y secundaria pública, y tienen asimismo un gasto educativo total significativamente mayor. No hay nada en el gasto educativo terciario público que pueda asociarse a un empeoramiento de la situación educativa de los sectores de menores ingresos, o a una sociedad más desigual. Por el contrario, las sociedades más igualitarias y las que hacen mayores esfuerzos por la educación de la población en todos sus niveles suelen valerse de un sistema terciario público vigoroso y de calidad. ☐

Ecuador Debate

Agosto de 2013

Quito, Ecuador

Nº 89

COYUNTURA: Diálogo sobre la coyuntura: Ejes y contornos de un régimen disciplinario. Conflictividad socio-política: marzo – junio 2013. TEMA CENTRAL: Las movilizaciones de protesta: nueva forma de lucha social. Un mundo en efervescencia política. Obstáculos a la democracia luego de las Nuevas Revoluciones árabes. Movilizaciones y protestas estudiantiles y sociales en Chile. España: de los impactos de la crisis a las movilizaciones de protesta. DEBATE AGRARIO-RURAL: La asociación lechera, ¿desarrollo local o subordinación productiva? El caso de la comunidad La Chimba, Cayambe. ANÁLISIS: ¿Punto y final del partido indígena? Análisis desde las elecciones ecuatorianas del 2013. La indiferencia ante los derechos humanos y la educación moderna en un régimen populista. La ideología de la descolonización en Bolivia.

Ecuador Debate es una publicación del Centro Andino de Acción Popular. Redacción: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre, Apartado aéreo 17-15-173-B, Quito, Ecuador, Tel.: 2 522763. Correo electrónico: <caap1@caap.org.ec>.