

ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LA ECONOMIA DE LA EDUCACION EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

por el prof. BERT H. HOSELITZ

En la revista "Tiers Monde", N.os 1-2, tomo I, órgano del Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Universidad de París, aparece un importante material acerca del Coloquio Internacional de París (8-18 de diciembre de 1959), dedicado a la planificación de la educación y sus factores económicos y sociales. En el estudio de estos problemas participaron especialistas en diversas disciplinas (economistas, sociólogos, educadores, etc.), ya que la experiencia internacional demuestra la necesidad de tal cooperación para la adecuada planificación de la educación, cuya urgencia se hace sentir especialmente en los países subdesarrollados.

De particular interés es la contribución de Hoselitz, que en seguida sintetizamos. Hasta una época muy reciente, los planes económicos de la mayor parte de los países subdesarrollados, han prestado poca atención a la educación y menos aún a su economía. Algunos esfuerzos de gobiernos nacionales y de organizaciones internacionales, especialmente de la UNESCO, han tratado de extirpar, en la medida de lo posible, el analfabetismo. Pero la educación ha sido considerada fundamentalmente como un bien de consumo, y se le ha prestado poca atención en cuanto forma de inversión: de inversión en seres humanos. Cuando se considera a la educación y a la formación de los individuos como una forma de inversión, nos enfrentamos con un aspecto muy particular del proceso educativo: las satisfacciones de que puede disfrutar una persona educada, en comparación con un analfabeto, por ejemplo, no pueden medirse con precisión, y la simple elevación de los niveles de vida que resulta de la educación no es susceptible de un análisis cuantitativo. Por esta razón sería nefasto que la política de un Estado hacia la educación descansara exclusivamente, o al menos principalmente, en consideraciones económicas y no fuese orientada esencialmente según las repercusiones sociales y culturales que pudiera provocar.

Pero en muchos países subdesarrollados los recursos son pocos y debe determinarse la prioridad de su empleo, al menos aproximadamente. El desarrollo de las posibilidades educativas exige recursos, y puede establecerse cierta comparación entre los costos y beneficios de los recursos dedicados a la educación y a los de los consagrados a otras actividades.

La primera fase de la educación. A los efectos de nuestro estudio, podemos distinguir tres estadios o fases de la educación.

El primero consiste en el de la primera infancia, que en todas las sociedades, aun en aque-

llas que poseen un sistema educacional perfeccionado, termina prontamente. Sin embargo, lo esencial de lo que aprendemos acerca de nuestra cultura se adquiere durante la infancia, sobre todo durante la primera infancia, y casi sin la utilización de los recursos de la sociedad. Desde el punto de vista de este estudio, no nos ocuparemos en adelante de esta fase del proceso educativo.

La segunda fase del proceso educativo. Es la que corresponde a la instrucción primaria, que consiste en la adquisición de tres conocimientos básicos: lectura, escritura y cálculo. Esta fase generalmente dura unos 4 o 5 años para los niños y menos para los adultos.

Se realiza en la mayor parte de las sociedades en instituciones estatales, y la proporción que se aprovecha de ella está en estrecha relación con los recursos que el Estado dedica a la educación elemental. En principio, generalmente se admite que la educación primaria debería proporcionarse a todos los niños, independientemente del sexo, de la situación social, de la procedencia étnica o lingüística; y uno de los principales objetivos de la UNESCO, en los países poco desarrollados, es ayudar a acrecentar al máximo las posibilidades de la enseñanza primaria.

Sin embargo, el costo de la enseñanza elemental hace que en los países pobres no se haya generalizado y es un hecho que los recursos gubernamentales que habrían podido utilizarse en su expansión son empleados actualmente en otros fines, lo que demuestra que no se concede una prioridad absoluta al desarrollo de la enseñanza elemental.

Considero la extensión de la enseñanza elemental esencialmente como el suministro de un bien de consumo por el gobierno y, por lo tanto, un medio de aumentar directamente el nivel de vida de la población.

Se ha sostenido a veces que la constitución de un sistema moderno de producción no es posible sin una educación universal; pero esta idea me parece exagerada y en contradicción con los hechos. Un conjunto muy importante de industrias modernas ha sido instalado en los países subdesarrollados, empleando los servicios de trabajadores indígenas, muchos de los cuales son analfabetos. Informes de principios del siglo XIX nos muestran que el sistema industrial occidental, en las primeras etapas de su desenvolvimiento, empleaba un gran número de analfabetos.

Puede, naturalmente, sostenerse que un individuo que sabe leer y escribir es más productivo que un iletrado, pero es difícil sostener esta misma afirmación si se la refiere a los oficios manuales especializados; no habiendo prueba en contrario sería falso, a mi juicio, atribuir una más alta productividad al trabajador manual ilustrado que al analfabeto.

Estas consideraciones nos llevan a la conclusión de que el desarrollo de la enseñanza primaria tiene efecto en primer lugar sobre el nivel de consumo de una población, más bien que sobre sus índices de producción.

Pero esto no puede sostenerse sin reservas, pues hay cierto número de hechos que prueban que la educación parece haber tenido consecuencias importantes en el nivel general alcanzado por alguna sociedad. Citemos al azar algunos ejemplos.

La revolución que Dinamarca fue capaz de producir en su agricultura, a fines del siglo XIX, para hacer frente a la competencia internacional, abandonando la producción extensiva de cereales y desarrollando una industria agropecuaria de alta productividad, no pudo realizarse entre una población rural muy dispersa, sino mediante un nivel relativamente alto de educación de esta última. Otro ejemplo que parece demostrar la estrecha relación que exis-

te entre la expansión de la enseñanza y el aumento de la productividad general, es lo ocurrido en Japón. La transformación industrial japonesa estuvo acompañada del establecimiento de un sistema de enseñanza universal obligatoria; de tal modo, hacia fines del siglo XIX el analfabetismo había quedado reducido a un nivel muy bajo.

Se puede, por lo tanto, sostener muy bien que uno de los factores que contribuyeron al desarrollo de la economía japonesa, ha sido la rápida y enorme expansión de la enseñanza elemental. Más interesantes son todavía los datos relativos al desarrollo de la productividad durante los últimos decenios en los Estados Unidos y en la Unión Soviética, pues nos permiten apreciarlos y analizarlos mediante cifras estadísticas. En ambos países un tercio del aumento de la producción registrado puede atribuirse a aumentos de los factores trabajo, tierra y capital. Los dos tercios restantes deben anotarse a la combinación de otros factores, entre los cuales se hallan los progresos en la técnica y en la organización de la producción, pero también algunos al progreso del "capital humano", es decir, al nivel de instrucción alcanzado por la población activa. No es fácil hacer estimaciones precisas sobre el papel relativo de los factores tecnológicos y de organización y los progresos del nivel de educación. Por lo demás, recordemos que en la medición de los aumentos suplementarios de la producción observados en las economías norteamericanas y soviéticas atribuibles a un crecimiento del nivel educativo, no sólo se debe contar la extensión de la educación elemental, sino también, y tal vez principalmente, deba tenerse en cuenta la extensión de las diversas formas de la enseñanza superior. Por otra parte, puede afirmarse que los progresos en la técnica y en la organización de la producción, son ellos mismos consecuencias de un nivel más elevado de la educación de una población. Y aunque el verdadero impulso que provoca estos progresos venga de individuos dotados de una gran instrucción técnica, la realización de las innovaciones puede depender, y depende en el hecho, en medida creciente del desarrollo de la instrucción general. De donde puede deducirse que el desarrollo y la generalización de la enseñanza primaria entre la población de un país, es un importante factor que contribuye a la implantación de innovaciones técnicas y de organización y por esa vía, al aumento de la productividad general de una sociedad.

Pese a estos ejemplos, habíamos declarado que el desarrollo de la instrucción primaria repercute más en el nivel de consumo que en la capacidad de producción de una sociedad. Esto sigue siendo efectivo. Lo que ocurre es que en uno u otro caso, se produce una situación de cambios marginales y de cambios discontinuos en la expansión de la enseñanza elemental. En términos más concretos: la elevación de la instrucción general, por ejemplo, de 30% de la población adulta al 35% de esa población puede carecer de efectos importantes sobre la productividad general, mientras que la elevación de 30% al 75% o al 80% en un período relativamente breve, puede tener un significado muy grande para la estructura de la producción y de la capacidad general de desarrollo económico de una sociedad.

Esta diferencia entre los progresos marginales y los discontinuos en el número de individuos dotados de instrucción elemental, puede evaluarse de acuerdo con un método análogo al de Joseph Schumpeter en su discusión acerca del desarrollo económico general. Según esto, podríamos afirmar que solamente una expansión notable de la instrucción elemental puede producir un efecto en la capacidad productiva de una sociedad, y que las pequeñas transformaciones pueden verse anuladas y no servir nada más que para un alza del consumo y no para el desenvolvimiento de los recursos productivos.

La tercera fase del proceso educativo. En nuestro estudio incluimos en esta categoría a todas

las formas de la educación que se hallan más allá de la instrucción primaria. Es un hecho que los establecimientos educativos pueden variar desde las simples escuelas técnicas a los establecimientos universitarios del nivel más elevado, y que la gama de los conocimientos transmitidos se extiende en una larga escala, desde los trabajos manuales, relativamente sencillos, hasta los procedimientos de investigación más profundos en las humanidades y en las ciencias. No nos ocupamos aquí del contenido de la enseñanza superior, sino solamente del hecho de que, sea cual fuere ese contenido, éste acrecienta la capacidad de ganancias de un individuo. Consideraremos, pues, a la enseñanza superior como un medio de aumentar la productividad del que la recibe, y, en consecuencia, todos los gastos que se hagan en esa enseñanza superior por los individuos o por los gobiernos, como una verdadera inversión en capital humano. Sin embargo, hay que advertir que la enseñanza superior tiene también un aspecto de bien de consumo. Uno estaría conformado por el estudio de las disciplinas literarias, aun cuando este caso reviste también características de inversión en capital humano. La segunda razón por la cual la adquisición de una educación superior no puede considerarse como una inversión pura, reside en el hecho de que todas las personas que reciben esa enseñanza superior no ejercen las profesiones para las cuales han sido formadas. Tal es el caso de las mujeres en las sociedades occidentales, especialmente.

Antes de examinar el desarrollo de la educación superior como inversión pura, es necesario advertir que mientras cualquiera inversión material es transferible, la inversión humana no lo es, excepto en una sociedad esclavista. La inversión que se realiza en una persona, se puede perder por la muerte o por la incapacidad total y está ligada a ella misma, de tal modo que no puede realizarse por otro medio que no sea su cooperación voluntaria.

Los aspectos puramente económicos de la inversión en la enseñanza superior, están formados por los años de estudio de los individuos, la edad en que éstos comienzan a trabajar y la duración media de la vida activa. Los gastos invertidos en la formación de un individuo disminuirán su rentabilidad según sea la duración de los años de escolaridad; y en ella hay que considerar también la inversión en subsistencia del estudiante y el hecho de que el estudiante no gana mientras cursa sus estudios.

Conclusiones. Debemos preguntarnos si el análisis presentado en esta nota permite una aplicación práctica, en particular para la formulación de la política económica. Tal vez no sea necesario insistir en el caso de la instrucción elemental, pues todos los gobiernos han aceptado el principio de que deben patrocinar la máxima extensión de esta rama de la enseñanza. Y, en realidad, puede afirmarse que esta política está ya realizada, aunque en muchos países la tasa de instrucción esté lejos aún del nivel deseable. Pero el problema que dice relación con el desarrollo de la educación y con la implantación de un sistema de enseñanza primaria universal es, en esta etapa, un problema técnico y de organización, más bien que un problema básico de política económica.

El que dice relación con una política de desarrollo de diferentes formas de enseñanza técnica y superior es algo más complejo. En los países subdesarrollados, una parte muy importante de los gastos para el desarrollo de esta forma de educación pesa sobre los gobiernos; y dada la penuria general de los recursos de esos gobiernos, el problema de su asignación viene a ser crucial. En otros términos, los gastos dedicados a la enseñanza superior entran en conflicto con los destinados al capital social fijo, para el desarrollo de la energía, de los transportes y comunicaciones, para la agricultura y la industria, y con los gastos para la promo-

ción de las condiciones generales de la sociedad. En cierta medida, los gobiernos de los países subdesarrollados tienen poca libertad en su política frente a la educación superior. La mayoría de estos países ha elaborado planes de desarrollo; pero el desarrollo de todas las ramas de la actividad productiva requiere un número mínimo de individuos calificados y técnicamente formados, al mismo tiempo que una mejor organización gubernamental y de las actividades sociales. Se deberá recurrir al sistema de enseñanza superior para que facilite la formación de estos individuos; donde éste no sea apto para llenar este papel, se tendrán que tomar las medidas para que sea capaz de formar un número bastante grande de individuos que posean la preparación necesaria para llevar a cabo los planes de desarrollo.

Al menos, en gran parte, es posible evaluar esta política. Tal vez sería posible calcular, aproximadamente, los costos públicos y privados de ciertos tipos de programas de educación y las rentas globales ganadas en las diferentes carreras profesionales técnicas y académicas. Una estimación como la propuesta proporcionaría, por lo menos, una noción aproximada de la contribución hecha al producto nacional total por las diversas formas de la enseñanza superior, e indicaría también, aunque de manera aproximada, las ganancias relativas que pueden obtenerse mediante la formación del capital humano, comparado con el capital físico.

SISTEMA UNITARIO EN LA REORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA EN CHECOSLOVAQUIA

A fines de 1960 la Asamblea Nacional de Checoslovaquia ha aprobado una ley que reorganiza el sistema educativo, estableciendo como objetivo fundamental la unión estrecha de la escuela con la vida nacional, para que cada ciudadano tenga la instrucción que pueda alcanzar según sus capacidades y de acuerdo con las necesidades de la sociedad, y señalando las perspectivas de la ulterior evolución del sistema. En consecuencia, la nueva ley subraya especialmente la realidad de que todas las escuelas forman un sistema único de enseñanza, en el cual todas están orgánicamente ligadas. El sistema comienza en las casas-cunas y jardines de infancia y termina en las universidades. La disposición fundamental relacionada con la enseñanza elemental, es el establecimiento de la escuela primaria obligatoria de nueve años. Para los alumnos del primero al quinto grado de la escuela elemental se ha establecido el hogar escolar; y para los del sexto al noveno, el club escolar. Los profesores se encargan en el hogar y en el club escolares, de la educación de los alumnos en el tiempo libre y durante las vacaciones.

La escuela elemental ha quedado ligada a una serie de otros centros de enseñanza, donde los jóvenes mayores de 15 años recibirán una instrucción general, politécnica y media profesional, muchas de las cuales

facilitarán a la juventud su paso continuo a las escuelas superiores. Entre estas escuelas de tipo medio, destacan las de aprendices de artes y oficios, a las que se les asigna gran importancia dentro del sistema, por cuanto ya están más cerca de la producción y por ellas pasará la mayor parte de los jóvenes. Su misión fundamental será la formación de obreros calificados. Estas escuelas profesionales inferiores y otras del mismo tipo, pero de grado medio, enseñarán a los adolescentes a desempeñar funciones en las distintas ramas de la economía nacional, de la cultura y de la organización estatal. La diferencia entre la escuela profesional inferior y la del mismo tipo de grado medio consiste, en esencia, en que en la primera los estudios duran de dos a tres años, mientras que en la segunda duran cuatro años y terminan con el examen de bachillerato, que legitima el paso a las escuelas superiores.

La escuela media de instrucción general es de tres años y da a la juventud una enseñanza media general y politécnica completa y una instrucción profesional elemental para el trabajo en ciertas ramas de la economía y de la cultura. Sin embargo, una de las tareas principales de esta escuela es la preparación de los jóvenes para el estudio en la escuela superior. Una disposición de particular interés en la ley che-