

EUROPA:

METAS PARA

LA EDUCACION

EN EL AÑO 1970

La organización de Cooperación para el Desarrollo Económico de Europa celebró una conferencia sobre política del crecimiento económico y de inversiones en educación, acerca de cuyas conclusiones hemos informado en este Boletín.

Ofrecemos ahora el documento principal presentado a la conferencia por Ingvar Svennilson, de Suecia; Friedrich Edding, de Alemania Federal y Lionel Elvin, del Reino Unido.

Los objetivos de la política educativa

La política educativa, dentro de la política general nacional, tiene dos objetos principales: satisfacer las demandas de los individuos para su propio desarrollo y atender las necesidades de la sociedad para su desarrollo general. Dentro de una democracia respetuosa de las libertades individuales, el primer objeto se cumple haciendo accesible la educación a todos los ciudadanos, sin distinción de clases o de posición económica, de acuerdo con sus dotes y deseos personales. El segundo objeto, del cual se hacen responsables los gobiernos, se cumple adoptando las medidas necesarias para que la industria así como las instituciones públicas y culturales, puedan contar con personas poseedoras de la educación general y de la capacidad que se requiere.

A primera vista parece que existiera un conflicto en esta dualidad de objetivos: un país puede necesitar más ingenieros que artistas, pero la mayoría de sus jóvenes puede desear especializarse en arte y no en ingeniería. Sin embargo, este conflicto entre los deseos individuales y la formulación de la política nacional, puede ser más aparente que real.

En primer lugar, en el campo de las actividades impulsadas por la educación, la oferta ejerce una influencia decisiva sobre la demanda. La razón es sencillamente que en todas las esferas de la educación, se operan innovaciones que modifican las condiciones que rigen el crecimiento de las industrias, y en consecuencia, se producen en el mercado cambios en la demanda de diferentes clases de educación.

La elección que hace el individuo está determinada también en gran medida por consideraciones semejantes a las que gobiernan la política nacional. El hombre es un ser social, y el estudiante será probablemente atraído por

por INGVAR SVENNILSON, FRIEDRICH EDDING
y LIONEL ELVIN

aquellos estudios y carreras en cuyo ejercicio siente que será más útil a la sociedad y más solicitado por ella. Esta tendencia se ve fortalecida por los motivos económicos que suministra el sistema de mercados. A pesar de sus imperfecciones y deficiencias, este sistema, en su conjunto, presenta una correlación entre el rendimiento privado y público de las inversiones en los diferentes tipos de educación. La demanda no satisfecha se reflejará en cuantiosos ingresos que atraerán a los estudiantes hacia los sectores desatendidos de la educación. Por último, entra en funciones la orientación vocacional. En general, no puede esperarse que las personas estén perfectamente informadas ni siquiera sobre la situación actual del mercado, referente a diversos tipos de personal capacitado. En todo caso, esta información puede inducir a confusión, puesto que la elección del tipo de educación debe guiarse por la demanda futura y no por la actual. Los pronósticos sobre el mercado y la política forman e integran un todo, y las instituciones nacionales que efectúan las investigaciones sobre el mercado y formulan la política, son las más capacitadas para aconsejar al estudiante sobre las perspectivas futuras que ofrecen los diversos sectores. Así es como la orientación vocacional constituye un importante elemento de enlace entre la elección de los individuos y la política nacional.

La elección del tipo de educación

Una de las señales de una economía progresista es su capacidad para trasladar una innovación técnica de laboratorio a la producción efectiva primero, y luego, de una unidad de producción a otra. El progreso de los países subdesarrollados o semidesarrollados depende en gran medida de la aceleración de este proceso de traslado. Es aquí donde estriba la gran importancia de la función de la educación y de la elección de la clase conveniente de educación. Una educación demasiado tradicional y que sólo puede confirmar la rigidez mental de las personas ofrece evidentes peligros. Pero existen los mismos peligros en una educación demasiado próxima a los procesos específicos, los cuales al poco tiempo pueden resultar anticuados. El objetivo debe ser lograr que las mentes sean más receptivas frente a los impulsos del exterior y aumentar de este

modo el cruce fertilizador entre diferentes partes de la economía y, podríamos añadir, entre diferentes países.

Si bien la flexibilidad mental tiene su valor, sigue siendo cierto que el progreso económico está acompañado y se ve fomentado por la creciente división del trabajo. La educación y especialmente la educación superior debe aspirar a facilitar esta división del trabajo: debe preparar a las personas, cada vez en mayor proporción, para tipos de conocimientos y de destreza de naturaleza complementaria.

La educación como una inversión

La función del personal dirigente poseedor de una educación, tiene sus consecuencias para la teoría de la educación como una inversión. Si aceptamos la tradicional doctrina económica que cada miembro de un grupo será retribuido según su productividad marginal, se deduce que la conveniente educación superior de un miembro del grupo aumentará no solamente su propia remuneración, sino también la de los otros miembros del grupo. De modo que el rendimiento social de la educación no puede medirse únicamente por el aumento de los ingresos del miembro que posee una educación superior, sino que debe medirse en función del grupo o de la colectividad.

Todo indica que es elevado el rendimiento privado de lo que se invierte en una educación extensa. Pero éste representa tan sólo una parte de todo el rendimiento social. Esta es una razón importante por qué la sociedad, en su conjunto, debe contribuir a las inversiones que se hacen en la educación.

Pero uno de los sectores en que es más conveniente la inversión en la educación superior es el utilísimo campo de las investigaciones. La educación puede considerarse en este sentido como un "proceso de enriquecimiento" en la selección y el desarrollo de los mejores talentos. Según lo demostrado por notables estudios, ciertos tipos de talento para la investigación superior son muy raros dentro de cualquier generación de estudiantes. Esta es una razón poderosa para hacer accesible la educación para todos, de acuerdo con su talento especial. De otro modo se produciría una pérdida de capacidad de investigación en potencia, la cual, de haber sido estimulada por la educación, habría efectuado importantes

contribuciones al progreso científico y económico.

Los problemas de la expansión del sistema educativo

Cuando la expansión de un sistema educativo se produce rápidamente, siempre existe el riesgo de que la calidad sea sacrificada a la cantidad. Este riesgo se acentúa notablemente cuando la educación secundaria se hace general y cuando la educación superior —especialmente la universitaria— se hace accesible a un porcentaje mayor de la población. La cuestión de si la calidad será sacrificada por una clase determinada de expansión, y la parte de justificación que esto pueda tener por consideraciones más amplias de tipo social, es un asunto que deberá ser juzgado en última instancia junto con la política. Pero el problema puede en cierto modo, someterse a un análisis y algunos de sus aspectos (por ejemplo la necesidad de una calidad determinada de educación para una proporción determinada de la fuerza de trabajo) son susceptibles de pronósticos estadísticos.

De primera intención pueden subrayarse dos puntos. El primero es que deben estudiarse por anticipado los posibles efectos sobre la calidad de la educación de la rápida expansión cuantitativa. Los maestros se hallan tan sobrecargados de trabajo que disponen de poco tiempo para el estudio y la investigación; sus clases cuentan con tantos alumnos que no pueden enseñar en forma conveniente; los edificios y las instalaciones físicas están tan colmados que en gran medida ha desaparecido la atmósfera propia de una universidad y sus atractivos. Sin embargo, no se debe por esto llegar a la conclusión de que la rápida expansión del sistema universitario tenga forzosamente que rebajar su calidad. También puede argumentarse que no tiene por qué rebajarla si la ampliación del número de estudiantes lleva aparejada la ampliación del personal docente y de las instalaciones. Pero sigue en pie el problema de que un país no debe iniciar un programa de rápida expansión cuantitativa sin estudiar sus posibles efectos sobre la calidad.

En segundo lugar señalaremos que el problema de la sincronización de las operaciones tiene la máxima importancia. Si se han planificado convenientemente las fases sucesivas

de la expansión, en este caso es menos probable que los efectos sobre la calidad sean perjudiciales. La experiencia de los países cuya educación está subdesarrollada puede ofrecernos los ejemplos más palpables de este problema. Desde el punto de vista de la inversión, sería desacertado acelerar demasiado la provisión de escuelas sin haber atribuido previamente los fondos necesarios para dotarlas de maestros que hayan sido adiestrados. Como es lógico, es posible que existan ciertas influencias que obliguen a tomar dichas medidas, como el entusiasmo popular por ofrecer inmediatamente a todos, la enseñanza primaria. Pero es indudable que algunos países se han visto colocados frente a grandes dificultades al hacer general la educación primaria, no tanto por la falta de edificios como por la carencia de maestros con las cualidades requeridas.

La expansión de la educación en Europa

Estos razonamientos pueden aplicarse también a los países cuyo sistema educativo ya ha alcanzado el pleno desarrollo. El "Informe Crowther" (1959), en el Reino Unido, gira todo alrededor de la proposición de que debe existir un plan de desarrollo sincronizado, con sus fases bien definidas. Si en un momento dado de la próxima década se va a aumentar en un año el periodo de enseñanza obligatoria, esto debe hacerse cuando la población escolar sea menos numerosa y mayor la oferta de maestros, o más bien en aquella oportunidad en que ambos factores sean conjuntamente más favorables. De este modo se reducen al mínimo los riesgos de que la expansión cuantitativa perjudique la calidad.

En Europa, todos los países, probablemente, pueden proyectar la implantación de la educación primaria universal (naturalmente, la gran mayoría ya la ha implantado) sin riesgo alguno para la calidad de su educación secundaria o superior. Para la mayoría de los países europeos, el verdadero problema está en la universalización de la enseñanza secundaria. Hasta ahora la educación secundaria estaba destinada a lo que se llama una "élite". Pero esta expresión requiere una definición. ¿Qué clase de "élite"? Indudablemente y hasta cierto punto una "élite" intelectual y en cierta medida, una "élite" social. ¿Qué "calidad" es la que se pone en peligro, según dicen, con facilitar a todos la educación secundaria? Pa-

ra poder contestar a esta pregunta deben tenerse en cuenta diferentes factores, o factores diferentemente considerados en distintos países; y es posible que se entrecrucen las consideraciones de política social y las de naturaleza propiamente educativa o económica.

La expansión de la enseñanza secundaria

La proporción en que la expansión cuantitativa de la educación secundaria puede afectar adversamente la calidad, depende también de la estructura del sistema escolar y de aquí surgen varias preguntas que no pueden contestarse con seguridad sin practicar muchas más investigaciones de las que se han realizado. Algunas personas estiman que si dentro de un sistema de educación secundaria universal no se mantiene una separación entre las escuelas para los jóvenes mejor dotados académicamente y el resto de las escuelas, se producirá inevitablemente un descenso de la educación de los alumnos más aptos. Esto no es más que una suposición, pero quienes sostienen esta opinión creen que es algo evidente, aunque no ha llegado a probarse en forma alguna. En Suecia, donde se está investigando esta cuestión como parte de la actual reforma escolar, algunas constataciones podrían demostrar que el efecto sobre los alumnos menos aptos es de estímulo más bien que de desaliento y que el efecto desfavorable en los más aptos es nulo, o tan pequeño (en opinión de los suecos) que queda más que compensado con las ventajas sociales que se obtienen educando juntos a todos estos jóvenes. En cambio, a pesar de que todos reconocen la contribución aportada por la escuela secundaria pública a la democracia y al sentido de unidad del pueblo norteamericano, algunos críticos norteamericanos opinan que el efecto sobre los jóvenes mejor dotados no ha sido favorable, pues apenas han tenido estímulo intelectual, además de que en la escuela han solido predominar los niveles de los menos aptos.

Lo que se necesita en realidad antes de que pueda practicarse la evaluación de esta situación, son investigaciones más profundas. ¿Está dicha situación que según se dice existe en los Estados Unidos conectada en forma causal y forzosa con el propio sistema de la escuela pública, o quizás se relacione íntimamente con otros factores del sistema escolar o de la so-

cialidad que pueden remediarse (según la opinión del Dr. Conant, por ejemplo) sin abandonar la base de la escuela pública?

No obstante, si llegamos a suponer, según se ha alegado, que la calidad quedará perjudicada si no se establece la separación entre las escuelas secundarias para un grupo elegido de los estudiantes más aptos y las escuelas secundarias generales, queda aún en pie un problema muy delicado: el de la selección. En Inglaterra y Gales la selección se practica a la edad de once años mediante métodos tan buenos probablemente como los que puedan idearse en la actualidad; sin embargo, hay un gran descontento por los resultados. A lo sumo existirá una cantidad apreciable de jóvenes que se encuentran por encima o por debajo de la línea de selección, que hubieran podido igualmente encontrarse en el lado opuesto a dicha línea. Esto queda demostrado sin lugar a dudas, por las carreras que dichos niños han realizado posteriormente. No obstante, probablemente la mayoría de los educadores opina que la escuela secundaria "completa", que ampara bajo un mismo techo todos los grados de aptitud, y ha sido ensayada en algunas partes como una solución del problema de la selección, se halla aún en la etapa de la experimentación, sin que haya demostrado su bondad en forma decisiva.

Este problema debe ser resuelto por cada país individualmente, por convenientes que puedan ser las comparaciones de tipo internacional. En cierta forma, éste es un asunto de filosofía social. Pero se habrán hecho cuantiosas inversiones en la presente estructura del sistema escolar. Si las autoridades educativas locales de Inglaterra y Gales llegaran al convencimiento el día de mañana que la verdadera solución es la escuela "completa", no podrían de ningún modo transformar el sistema de la noche a la mañana; toda modificación tendría que ser sumamente gradual.

No hay razones para temer la expansión escolar

Podemos manifestar con cierta seguridad a los que temen el efecto sobre la calidad de la expansión cuantitativa, que existe ciertamente una "reserva de aptitud" mucho mayor de la que se ha revelado hasta ahora. Inclusive en los Estados Unidos, mucho vacilarían los observadores experimentados en decir que una

gran parte de cada grupo de edad que asiste a las instituciones superiores es aproximadamente de la misma amplitud que los que debieran asistir, a juzgar por la aptitud. En casi todos los países europeos, la reserva de aptitud no revelada es mucho mayor que en los Estados Unidos. Y aún en los países, como en el Reino Unido, donde el acceso a la universidad se ha "democratizado" bastante para aquéllos que han permanecido en la escuela secundaria hasta la edad de 18 años, se produce una grave pérdida por la sencilla razón de que grandes cantidades de estudiantes aptos en potencia para ingresar en la universidad, abandonan la escuela mucho antes de alcanzar los 18 años. Las pruebas que sobre esta cuestión contiene el Informe Crowther, son concluyentes. En otras palabras, son mínimas las razones para temer a la expansión en nombre de la calidad a causa de la falta de aptitud de la creciente cantidad de estudiantes de las escuelas secundarias superiores y las universidades. El verdadero motivo de dicho temor estriba en la dificultad de ampliar el personal y las instalaciones en la misma proporción que aumenta el número de estudiantes. Lo único que hay que temer son las inversiones en la educación que no guarden equilibrio entre sí.

Según aumente la proporción de la renta nacional invertida en la educación, aumentará la proporción en que dichas inversiones se aplicarán a la educación de superior calidad. Debido a la constante sustitución de la mano de obra no capacitada por la más capacitada, del productor inicial por el distribuidor y el administrador, lo que se necesita cada vez más es la educación de mejor calidad y del tipo más costoso, tanto técnica como general. Dichos tipos de educación son más costosos no solamente por las instalaciones que requieren (laboratorios, bibliotecas, etc.), sino también por la clase de maestros que les es indispensable. Requieren mayor cantidad de maestros de mucha competencia, poseedores de un adiestramiento más prolongado y especializado y más costoso en consecuencia. Además, los incentivos que habrá que ofrecerles para que prefieran la enseñanza a otros empleos mejor remunerados, supondrán inevitablemente el aumento de los sueldos. Por lo menos habrá un presupuesto global de salarios mayor, puesto

que habrá aumentado la cantidad de dichos maestros de gran competencia en relación con el total de profesores.

La aceleración del progreso técnico puede atribuirse en parte a la expansión de la educación y en consecuencia puede contarse como rendimiento de la educación. Sin embargo, si consideramos a cada nación independientemente, es evidente que el progreso técnico es en parte un factor exógeno, puesto que la mayoría de las innovaciones técnicas son importadas. Esta penetración de las innovaciones técnicas puede aprovecharse mejor si se eleva el nivel de la educación. Y volvemos así a la función de complemento recíproco que existe entre el progreso técnico y la educación, como factores de la producción. Esta función complementaria se pone especialmente de relieve en el caso de reeducación del trabajador para adaptarlo a una nueva tecnología. Esta característica se acentuará aún más probablemente de lo que lo está en la actualidad, en una época en que el progreso técnico favorezca las industrias que "requieran mayor inteligencia". Pero las inversiones de capital efectivo son también un complemento del progreso técnico; resulta mejor reemplazar cuanto antes el viejo equipo si con ello aumenta la corriente de innovaciones técnicas.

Por lo tanto, la aceleración del progreso técnico no favorece la inversión en educación forzosamente a expensas del capital efectivo. Es más provechoso, desde el punto de vista del crecimiento futuro, aumentar las inversiones en ambos. Pero esta circunstancia debe hallarse en proporción con las preferencias predominantes de la época. En una sociedad opulenta, el nivel de vida puede ser tan elevado ya, que la perspectiva de la aceleración del crecimiento económico como resultado de las corrientes técnicas, no induce a las personas a economizar más y a consumir menos. El aceleramiento del ritmo de la producción se producirá de todos modos, y habrá así en el futuro mayor cantidad de productos disponibles para el consumo. En cambio, en una sociedad menos rica, puede ser tan fuerte el deseo de mejorar el nivel de vida que la aceleración del progreso técnico y, en consecuencia, del desarrollo económico, inducirá a las personas a economizar e invertir más, entre otras cosas, en la educación.