

El libro de Roberto Ortega Lomelín se convertirá, sin duda, en obra imprescindible para los interesados en el tema de federalismo y descentralización. La obra facilita la comprensión de estos temas al presentarlos con solidez teórica y con base en experiencias y perspectivas del sistema político-administrativo mexicano.

MARÍA DEL CARMEN PARDO

DANIEL C. LEVY., *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, Chicago, Londres, The University of Chicago Press, 1986, 434 pp.

En un trabajo anterior¹ Daniel Levy había consignado su interés por el tema de la educación superior en América Latina, estudiado en una perspectiva política y, particularmente, de políticas públicas. Al abordar empíricamente las relaciones entre el gobierno mexicano y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) había llegado a la conclusión de que, en contraste con lo que es habitual en otras esferas de la administración pública, la universidad se regía por un grado considerablemente amplio de real autonomía, en aspectos estratégicos como la designación de autoridades, el diseño curricular y el manejo del presupuesto. Esto le había permitido postular la existencia de un “modelo de conciliación” en las relaciones Estado-universidad, así como sugerir una revisión del concepto de autoritarismo definido por Juan Linz y de su aplicabilidad al caso mexicano.²

En el libro que ahora comentamos, Levy emprende una tarea más ambiciosa al extender su punto de vista al conjunto de América Latina y al enfocar una de las cuestiones más actuales en políticas públicas, como es la de la privatización de los servicios públicos. No es necesario insistir sobre la importancia del primero de estos aspectos; como el mismo autor señala, los trabajos panorámicos sobre la educación superior latinoamericana son escasos, sobre todo en lengua inglesa, pero también en español. En cuanto a lo segundo, no se trata de pagar tributo a un debate de moda, sino de *hincar el diente* a un fenómeno que reclama con urgencia ser analizado: la impresionante expansión del sector universitario privado latinoamericano.

Contradiendo la imagen de una propensión secular al “estatismo” o al “corporativismo” a que nos condenaría, según algunos autores, una fatali-

¹ Daniel C. Levy, *University and Government in Mexico*, Nueva York, Praeger, 1980.

² Véase también Daniel Levy, “University Autonomy in Mexico: Implications for Regime Authoritarianism”, en *Latin American Research Review*, vol. XIV, núm. 3, 1979, y “El gobierno de las universidades en México desde una perspectiva internacional”, en *Foro Internacional*, núm. 76, abril-junio, 1979.

dad inscrita en la cultura hispánica, las cifras muestran que en los últimos tiempos la educación superior privada de nuestros países ha llegado a absorber un tercio de la matrícula total. El hecho es más llamativo por tratarse de una privatización de corte absoluto. Mientras que en sociedades que han contado, tradicionalmente, con un modelo de universidad privada, como Inglaterra y Estados Unidos, el Estado (aun bajo gobiernos neoliberales) toma cartas en la educación superior, en América Latina las instituciones de este tipo suelen no contar con injerencia gubernamental. Según Levy, la diferencia entre sector público y privado es marcada y ha afectado las relaciones globales entre Estado y universidad.

El proceso de expansión del sector privado en las últimas décadas obedece a una reacción ante lo que se percibe como un fracaso de las universidades públicas, sea porque ya no ostentan la *image de marque* elitista anterior a su masificación, sea porque se politizaron o porque no respondieron adecuadamente a los restos del desarrollo económico. Su efecto más importante es el de la sustitución del anterior patrón de monopolio público y homogeneidad en la educación universitaria por un eje público-privado diferenciado en sectores, subsectores y funciones.

Levy maneja una considerable masa de información sobre América Latina aunque su análisis, como veremos, se centra en tres casos nacionales, pero no se contenta con un estudio descriptivo por países, sino que trata de dar sentido y coherencia al material empírico ordenándolo de acuerdo con un esquema general de comprensión del problema universitario desde el ángulo político.

El objeto de estudio se reduce al ámbito de la licenciatura y el esquema explicativo se elabora en torno al mencionado eje público-privado en la educación superior. ¿Cómo definir los sectores público y privado, zanjando la ambigüedad que encierra la dicotomía? Levy corta por lo sano optando por el criterio de distinción jurídica, aunque no ignora que esto implica una discutible reducción de la complejidad empírica. No obstante, esta simplificación le permite establecer un primer plano analítico basado en la contraposición de ambos sectores.

Dado que el autor busca explicar el fenómeno de la privatización como dimensión no sólo cuantitativa, sino también cualitativa, construye los dos sectores como tipos ideales, por medio de tres categorías que le sirven de referencia para conocer las características propias de cada uno y, en consecuencia, sus diferencias recíprocas, que son el financiamiento, el gobierno y la función. En otras palabras, quién paga, quién manda y a qué intereses (religiosos, políticos, económicos, sociales o académicos) sirven uno u otro tipo de educación superior.

Desde el principio, Levy nos ha advertido que el método de evaluación comparativa de países y sectores es una empresa compleja. De modo que no se queda a nivel de análisis sectorial, sino que identifica también a subsectores, particularmente en la educación superior privada donde encuentra un subsector católico, otro elitista-laico (*secular elite*), y un tercero de absorción de demanda masiva. Provisto de estas herramientas habrá de sistematizar, sobre todo en el capítulo 6, sus conclusiones acerca de las variaciones intrasectoria-

les, las superposiciones intersectoriales o la diferenciación entre uno y otro sector. Para terminar, reiterando la inquietud teórica ya manifestada en su investigación anterior sobre la UNAM, ofrece en un capítulo final una reconceptualización del tema de la privatización y una discusión de la validez de algunos conceptos y modelos de uso frecuente.

Como hemos dicho, la parte central del libro (capítulos 3 a 5) se dedica a tres países que suman, más o menos, la mitad de la matrícula total de educación superior en América Latina, éstos son Chile, México y Brasil. Esto no se debe sólo a una economía de espacio o de información, sino a que, según justifica el autor, éstos son los ejemplos más adecuados para caracterizar los modelos predominantes de relación entre sector público y privado en la educación superior latinoamericana, en una perspectiva tanto diacrónica como sincrónica.

Visto diacrónicamente el desenvolvimiento del sector privado tiene tres tiempos sucesivos (u "olas", como les llama Levy): a fines del siglo pasado despunta con la aparición de la primera universidad católica en Chile en 1888, cobra importancia a partir de 1930 y se acelera de 1960 en adelante. En la primera etapa se fundan, sobre todo, universidades católicas y el objetivo prioritario es espiritual: crear ambientes gobernados por valores alternativos a los que preconizan las ideologías laicas en las universidades públicas; el caso típico es Chile. En la segunda etapa predomina el pragmatismo empresarial: se fundan centros elitistas que buscan patrones alternativos de organización académica para preparar, en escala relativamente reducida, los recursos humanos calificados que requiere la empresa privada o, incluso, el Estado; el caso típico es México. En la tercera etapa las instituciones privadas incursionan en un terreno que parecía privativo del sector público: la absorción de la demanda masiva. Esto coincide con un periodo en que, ante el crecimiento de la matrícula, las autoridades universitarias y los gobiernos nacionales empiezan a ensayar medidas para limitar el ingreso a las universidades públicas; el caso típico es Brasil.

Se advertirá que las pautas de privatización dominantes en cada etapa coinciden con los tres subsectores definidos idealmente por Levy. Pero naturalmente, la evolución temporal no es rígida y, por otro lado, cabe la combinación de más de un subsector en una misma institución. Así, por ejemplo en México, la Escuela Libre de Derecho responde al patrón elitista-laico aunque se funda en el primer periodo (1918), mientras que algunas universidades católicas se orientan últimamente a la absorción de demanda masiva o a la educación de élites.

En la perspectiva sincrónica Levy extrae del análisis sectorial la conclusión de que existen tres patrones básicos de organización del eje público-privado en la educación superior latinoamericana: a) homogeneidad —medida en términos de financiamiento, gobierno y función— entre los sectores público y privado (Chile); b) diferenciación basada en el fortalecimiento de la educación elitista privada (México); c) diferenciación basada en la inferioridad de la universidad privada (Brasil).

Aquí también el punto de equilibrio está dado por el peso de uno de los

tres subsectores privados. En Chile, la homogeneidad del eje público-privado está mediada por una intensa tradición estatista, pero también por el hecho de que en su sector privado predominan las universidades católicas que, más preocupadas por las alternativas espirituales que por las académicas, han reproducido un modelo institucional en muchos aspectos inspirado en los centros oficiales. Esto —junto a los dilemas de conciencia de la iglesia posconciliar— facilitó quizá el hecho de que las universidades católicas fueran, dentro del sector privado, aquellas más sensibles a los fenómenos de politización y movilización de los años sesenta, impulsando, algunas veces, a los grupos conservadores que las auspiciaban a retirarles su apoyo. Pero esto no contradice la tesis central de Levy de que las universidades privadas latinoamericanas tienden a aproximarse al tipo ideal, diferenciándose absolutamente de las públicas, puesto que el caso de Chile, en particular, es extremo y porque el subsector católico, en general, está perdiendo peso en el continente, en beneficio de los dos subsectores laicos.

En Brasil, la importancia del subsector de absorción de demanda masiva contradice empíricamente el estereotipo de que los sectores privados son por fuerza más pequeños, exclusivos o intelectualmente superiores a los públicos. La universidad pública, dada su tardía aparición (1920), cercana en el tiempo a la fundación de la primera universidad privada (1940), nunca tuvo un peso equivalente al que tiene en otros países latinoamericanos. Pero fue especialmente a raíz de las restricciones de acceso a la educación superior estatal, impuestas por el régimen militar, que las instituciones privadas se hicieron cargo de la demanda social y, junto con ella, de los problemas de la masificación. Por lo que, paradójicamente, los centros públicos son relativamente más elitistas, gozan de un prestigio mayor y tienen más facilidad para ubicar a sus egresados en el mercado de trabajo. Sin embargo, por razones económicas y sociales, un subsector privado de absorción de demanda difícilmente puede ser tan masivo como su equivalente público, por lo que los países como Brasil y Colombia, donde esta solución predomina, tienen un sistema de educación superior comparativamente reducido.

México (donde alguien le hizo a Levy —p. 136— la observación de que “abrir una universidad privada es tan fácil como abrir una tortillería”), no ha estado al margen de la primera oleada de privatización, motivada por una oposición de valores más que por una contraposición de modelos académicos. Levy cita como casos prototipo a la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), fundada en 1935 por grupos laicos conservadores, y a la Universidad Iberoamericana (1943), decana de las universidades católicas del país. Pero el subsector privado dominante es el elitista-laico asociado al desarrollo capitalista moderno, cuyo prototipo sería el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

El caso mexicano es importante porque ilustra el patrón más característico (y tendencialmente dominante en América Latina) de diferenciación del eje público-privado, pero también *la unidad sui generis del sistema de educación superior*. Si bien los estados nacionales no han apoyado o controlado directamente —en cuestiones de financiamiento, gobierno o planes de estudio— a

las universidades elitistas privadas, tampoco las han percibido como rivales del sector público. Por el contrario, han cuidado de proveer estímulos para su fundación y un ambiente propicio para su desarrollo. El gobierno del general Cárdenas no puso reparos a la apertura de la Universidad Autónoma de Guadalajara, y sucesivos rectores de la UNAM ayudaron a su fundación y a la de otras instituciones privadas. Probablemente en el primer caso privó un criterio de mera tolerancia y en los segundos la orientación conservadora y religiosa de algunos rectores como Rodolfo Brito Foucher, pero en perspectiva histórica se delinea también una política más o menos implícita de desarrollo de un sistema dual y diferenciado de educación superior, basado en la división de funciones entre sectores. En parte, la misma parece inspirada por un liberalismo de *laissez-faire*: el Estado no interviene en el ámbito privado, pero asegura las condiciones generales de su existencia, aprovechando de paso sus resultados, puesto que contrata a egresados de estos centros de estudio.

El sector privado está así tácitamente encargado de producir recursos humanos altamente calificados y especializados que son demandados por la iniciativa privada y el Estado, pero sin consumir fondos fiscales ni afrontar las presiones políticas que la gestión pública —aun descentralizada— suele engendrar. Por otro lado las universidades públicas atienden a la demanda masiva, proveen un mercado de trabajo para sus propios egresados y sostienen niveles de calidad en materias que a la iniciativa privada no le interesan o le resultan excesivamente costosas, o materias en que las instituciones públicas siguen siendo competitivas.

El análisis sectorial y subsectorial sirve, de este modo, para discenir empíricamente la realidad de un sistema de educación superior segmentado, producto del choque de las presiones democráticas en pro de la apertura de la universidad, con la lógica selectiva del capital humano que requiere ajuste relativo de oferta y demanda de recursos humanos y atención escolar intensiva. Pero el hecho de que el sector público se haya encargado prioritariamente de responder al primer problema y el sector privado, al segundo, no autoriza según Levy a llegar a fáciles conclusiones acerca de la superioridad intelectual de uno u otro.

En México, afirma el autor (p. 164), los egresados de las universidades privadas tienen más facilidad para emplearse porque su preparación suele estar más orientada a las exigencias del mercado de trabajo, porque cuentan con mejores relaciones sociales y porque en promedio han recibido una educación más intensiva. Pero de esto no puede derivarse un juicio de valor sobre la mayor calidad de conjunto del sector privado, porque su mismo prestigio y tendencia al crecimiento favorecen paradójicamente la apertura de centros privados de dudosa calidad y sobre todo porque se da lo que Levy llama variaciones intrasectoriales y superposiciones intersectoriales:

Entre los centros de mayor excelencia dentro del sector privado están el ITESM en ingeniería, el ITAM en economía y administración, la Ibero en antropología, arquitectura y leyes; La Salle en medicina y contaduría; la Anáhuac en administración de empresas; la UAG en medicina y la Escuela Libre de Derecho en leyes.

El sector público tiende a ser superior en los campos más costosos, como ciencias exactas, medicina y algunas ramas de ingeniería. A menudo es también superior en ciencias sociales básicas y en humanidades (p. 165).

En otros términos, las instituciones privadas padecen igualmente el problema de la calidad segmentada y diferenciada, mientras que las universidades públicas no son sólo semilleros de "grillos" y "fósiles" que (según cierta visión apocalíptica) merecerían ser abandonados a su suerte, sino también el recinto de vigorosas tradiciones intelectuales y de prácticas académicas de avanzada.

Sin embargo, esta refutación del prejuicio en boga de que público es igual a ineficiente, no resuelve el problema nodal de la educación superior latinoamericana, escindida entre un subsector elitista (público o privado), de relativamente alta calidad y otro de absorción de demanda masiva (predominantemente público) donde, si bien no hay invariablemente mala calidad, existen visibles fenómenos de deterioro académico. Tal dilema ha sido institucionalizado por la repartición de tareas entre sector público y sector privado o —como ejemplifica la UNAM—, por la coexistencia en un mismo centro de los niveles intelectuales más excelsos junto a otros mucho más bajos.

Probablemente la heterogeneidad ampara una variedad de procesos de instrucción y socialización que el simple conocimiento de los currícula no permite aprehender. Puesto que podemos suponer que las diferencias cualitativas, al intensificarse, determinan imprevisibles cambios y ramificaciones del modelo educativo, no sabemos en muchos casos qué es lo que realmente se enseña y se aprende en las universidades.

La segmentación del sistema —de la que el eje público-privado no es finalmente más que una manifestación— puede salvar de esta incertidumbre a los estratos de calidad, pero al precio de convertirlos en esferas exclusivas, contrarrestando el papel de igualación y difusión social del conocimiento que se asigna idealmente a la educación.³ Por otra parte, como la institucionalización de la relación entre sectores público y privado actúa con la lógica de una división de funciones dentro de un sistema unitario, la opción de "salida" de los descontentos del sector público hacia el sector privado afirma la heterogeneidad en vez de tener el efecto nivelador y corrector del deterioro que se atribuye a la competencia perfecta.⁴ Naturalmente, es ésta una observación de corte general: la deserción de parte de la matrícula hacia instituciones privadas también puede despertar, en actores del Estado o del mismo subsector público masivo, reacciones contra el deterioro. Pero éstas se verán

³ Aunque de acuerdo con estudios empíricos dicho papel no se cumple, tiene el efecto político positivo de hacer que la educación sea un bien público exigible por todas las personas. El debate sobre la educación superior gira en torno al problema de si dicha generalidad debe ser extensible a *todos* los niveles educativos. Pero ése es un tema que no podemos desarrollar aquí.

⁴ La salida no es estrictamente, en esta situación, el equivalente de la competencia; véase Albert O. Hirschmann, *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

contrapesadas en su eficacia por la función de absorción de la demanda social mediante un modelo de educación extensiva con recursos limitados y baja exigencia académica.

Por los elementos que brinda para dilucidar ésta y otras cuestiones, el libro de Levy demanda una pronta traducción al castellano. Incluso quienes no concuerden con su metodología o sus conclusiones sacarán el mejor provecho de su rica información y del panorama actualizado y sin prejuicios que presenta de la educación superior en América Latina. Uno puede echar de menos que después de haber cubierto con creces las exigencias del rigor de la investigación, el autor no haya incursionado con mayor soltura en el terreno especulativo, pero eso no empaña en absoluto el valor de una obra sumamente recomendable para todo aquel que se interese en los problemas de la universidad latinoamericana, y, más genéricamente, por el tema de la relación entre lo público y lo privado.

GONZALO VARELA