

grupo de graduados y así sucesivamente cada cinco años. Si un plan de estudio no pasaba la acreditación, sus graduados no podían recibir diplomas estatales. Los planes de estudio que fueron acreditados por última vez en los años académicos 2009-2010 debían haber pasado por la acreditación en los años 2014-2015. Además, dado que cada universidad integral en el país inició nuevos programas de bachillerato de cuatro años en 2012, y sus primeros graduados completarán dichos programas en 2017, cientos de nuevos planes de estudio necesitarán ya sea acreditación o certificación durante la próxima primavera.

A pesar del hecho que se les podrían negar diplomas a miles de estudiantes en 2017, la poca preocupación pública es evidente. Una explicación podría ser que como Kirguistán tuvo elecciones parlamentarias el 4 de octubre de 2015, muchas decisiones parecen estar estancadas hasta que se conozcan los resultados de dichas elecciones y se instaure un nuevo gobierno. Otro factor es que la acreditación y certificación no afecta el cómo los estudiantes regulares o aquellos recién ingresados paguen por su educación. Aquellos que tengan buenos resultados en el Examen Nacional de Becas, que es impartido por la agencia independiente Centro de Asesoría Educacional y Métodos de Enseñanza (CEATM, por sus siglas en inglés), el Estado les pagará su arancel. Aquellos que no tengan buenos resultados, tendrán que pagar con sus propios medios. Adicionalmente, las instituciones estatales presumen de tener al Estado de su parte y todas las instituciones que obtengan diplomas kirguisos tienen que seguir el mismo plan de estudio, así los estudiantes (y padres) no están acostumbrados a escoger universidades basándose en diferencias en los planes de estudio. Asimismo, existe un consenso substancial sobre la calidad de las variadas universidades nuevas y privadas, a pesar del programa oficial de certificación. Ampliando, como Alan DeYoung señala en su libro *Lost in Transition* (Era Informática, 2011), muchos accionistas están más interesados en las funciones latentes de la educación superior que en las que se manifiestan: el gobierno desea mantener a la creciente población joven fuera del estancado mercado laboral, los padres ven “dat’ detyam obrazovaniye” –dar a los niños educación– como un deber socialmente correcto; a los estudiantes les atrae la posibilidad de mudarse a la capital u otra ciudad. La calidad actual de la educación no importa mucho para cualquiera de estas funciones latentes. Asimismo, en una sociedad basada en relaciones personales, las personas son “invitadas” con frecuencia a tener puestos de trabajo y las conexiones familiares pueden ser de mayor importancia que un plan de estudio de calidad para poder emplearse. De igual forma, dada la importancia de las conexiones

familiares, muchos estudiantes de regiones se quedarán en aquellos lugares para estudiar o irán a ciudades donde puedan vivir con parientes. La localidad puede determinar qué institución elegir, incluso más que una asesoría formal de calidad. Finalmente, la corrupción está masificándose: los títulos se pueden comprar y se ha detectado que incluso el sistema de certificación es corrupto. De este modo, antes y ahora, las familias confían en el boca a boca y en las evaluaciones no gubernamentales para validar la calidad de las universidades.

CONCLUSIÓN

Kirguistán, por tanto, tiene circunstancias específicas que hacen que la falta de mecanismos de asesoría formal a nivel nacional sea menos crítica que en otros lugares. No obstante, ya que dentro de las razones porque un sistema nacional parece no tener importancia está el hecho de que algunas instituciones más fuertes tienen títulos reconocidos en otros lugares y otras buscan acreditarse internacionalmente, los educadores de otros lugares podrían querer poner atención en Kirguistán. Puede ser que los sistemas nacionales de evaluación de la calidad no sean tan relevantes como solían ser. ■

Reformas gubernamentales de universidades en Kazajstán

DARKHAN BILYALOV

Darkhan Bilyalov es investigador de la Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad Nazarbayev, Astana, Kazajstán, y candidato a doctor en la Universidad del Estado de Pennsylvania, EEUU. Correo electrónico: dyb5296@psu.edu.

Los gobiernos nacionales a lo largo del mundo están introduciendo gobernanzas corporativas occidentales en las universidades como forma de incrementar la autonomía y eficiencia institucional. Los países que fueron parte de la desaparecida Unión Soviética no están exentos de esta tendencia mundial. Entre estos, Kazajstán está cambiando dramáticamente su escenario educacional: desde un rígido control ministerial y una economía planificadora, hacia prácticas gubernamentales corporativas modernas y

orientadas al mercado. Esto se lleva a cabo descentralizando las funciones del gobierno desde el ministerio nacional a instituciones individuales, como medio de facultar y crear consejos institucionales de administración. Los legisladores argumentan que esto incrementará la autonomía de las instituciones en la toma de decisiones en ámbitos académicos, financieros y organizacionales. Más abajo se discutirán varios desafíos de esta reforma gubernamental, con el objeto de compartir sus enseñanzas con otros países post-soviéticos que intenten realizar reformas similares.

GOBERNANZA TRADICIONAL

El protagonista en el escenario educacional de Kazajstán es el Ministerio de Educación y Ciencias. Históricamente, éste ha cumplido un rol fundamental en la gobernanza institucional mediante la definición de políticas, procedimientos detallados, planes de estudio, inscripción de financiación pública, políticas de personal y otros aspectos claves de la vida universitaria. El sistema de educación superior es altamente centralizado: los rectores de las universidades públicas reportan directamente al ministerio que tiene control sobre su nombramiento, evaluación y desvinculación. Los rectores universitarios son los directores ejecutivos, responsables legalmente del bienestar de las instituciones. Esta última responsabilidad ha conllevado en muchas ocasiones a su dominio sobre decisiones institucionales importantes, con pocos niveles de compañerismo y transparencia. El profesorado participa de la gobernanza a través de la estructura Uchenyi Sovet (senado académico), precedido por el rector de la universidad. Aunque en teoría es la estructura gubernamental fundamental de instituciones de educación superior, a veces actúa como una “simple formalidad” o un órgano asesor del rector.

ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA EMERGENTES

El programa estatal para el desarrollo educativo entre los años 2011-2020, documento estratégico principal para la educación nacional, estipula que para el año 2020, 90 por ciento de todas las universidades públicas usarían “mecanismos corporativos gubernamentales” y consejos administrativos establecidos. Estos consejos tendrían representantes de toda la sociedad: líderes cívicos, empleadores, autoridades, hombres de negocios, ONG y representantes de medios de comunicación masivos.

Dentro de los años que siguieron luego de que el programa estatal fijara la meta de establecer los Consejos Administrativos, estos fueron creados en prácticamente todas las instituciones públicas. Sin embargo, esta importante capacidad de respuesta en la creación de consejos no estuvo acompañada de una clara definición de sus facultades y

responsabilidades. Las leyes les permiten a los consejos meramente sugerir, discutir y aconsejar, invalidando así cualquier figura real de autoridad. Los Consejos Administrativos actualmente están involucrados, en su mayoría, en asuntos institucionales sirviendo como voz de empleados y comunidades regionales a través de alineamiento curricular, empleos para graduados, oportunidades de prácticas profesionales y colaboración en investigación.

Existieron controversias legales que no permitieron que los consejos administrativos tuviesen más poder institucional. Para evitar estas controversias, se crearon nuevos Consejos de supervisores en nueve universidades. La legitimidad de estos consejos (a diferencia de los anteriores) está garantizada bajo la Ley de Patrimonios Estatales que regula a las universidades públicas. Luego de poner a prueba los consejos de supervisores en nueve universidades, el plan es convertir los consejos administrativos existentes en estas nuevas estructuras. Estos consejos transformados tendrán facultades comparables a las que tienen los consejos gubernamentales de instituciones occidentales. En particular, estarán autorizados para elegir al rector de la universidad, aprobar presupuestos, definir estrategias, definir criterios de admisión, políticas para contratar profesores e incluso definir los salarios del equipo directivo superior.

Hasta ahora, los nuevos consejos de supervisores han alcanzado diversos grados de éxito. Algunos han aprobado planes estratégicos, cambiado las políticas de evaluación de personal o incluso iniciando nuevos modelos de financiamiento para sus respectivas instituciones y otros aún continúan luchando por ocupar un puesto en el consejo.

El gobierno de Kirguistán, desde su independencia, ha modernizado e internacionalizado las universidades a través de legislaciones y gobernanzas centralizadas.

RESPUESTA A LA REFORMA

El gobierno nacional ha usado una serie de instrumentos políticos de mandatos para estimular el cambio y contribuir a la formación de capacidades. Además ha impuesto responsabilidades especiales a la Universidad Nazarbayev, la nueva institución investigadora e internacionalizada, como organizar capacitación para cientos de miembros del consejo y administradores universitarios. A diferencia de las universidades estatales que no pueden aprobar pre-

supuestos, fijar costos de matrícula, contratar o despedir rectores, determinar políticas de contratación para docentes y administrativos, determinar los requerimientos de admisión o de nuevos programas, la Universidad Nazarbayev se rige bajo una ley individual que determina su autonomía total en estos aspectos. Tiene estructuras gubernamentales compartidas funcionales y se le ha asignado la misión de compartir su experiencia con otras instituciones a través de la comunicación y la capacitación.

Mientras la universidad Nazarbayev goza de una considerable autonomía, parte de ésta se debe al resto del sistema. Aunque los legisladores hablan abiertamente sobre libertad académica, gestión y autonomía curricular, lo que concierne a autonomía financiera y contratación de personal se discute con poca frecuencia. Cuando estos temas se entablan, algunos se preocupan de que los consejos no se hayan percatado de su total potencial si el Ministerio mantiene el poder para poder contratar y despedir rectores universitarios. Otros notan que la sociedad no tiene una fuerte fundación cultural para confiar en el gobierno. La barrera legislativa presenta otro desafío que requiere corrección de leyes, reglas y regulaciones.

La comunidad académica en un principio parece acoger la idea de autonomía y gobernanza corporativa, pero es cautelosa sobre la realidad y el plazo de gestión para su implementación. En particular, algunos anticipan una guerra de poder entre estructuras gubernamentales tradicionales y nuevas; otros, un retroceso por parte de rectores que son incapaces de renunciar a sus facultades.

CONCLUSIÓN

El gobierno de Kazajstán ha modernizado e internacionalizado las universidades de gran manera por medio de formulaciones de políticas y gobernanza centralizada desde la independencia del país. Sin embargo, existe un consenso, a nivel nacional y mundial, que para ser exitosos en el siglo veintiuno es necesario dar mayor autonomía a las universidades. Las lecciones aprendidas de los esfuerzos hechos por Kazajstán por lograr la descentralización pueden ser útiles para otros países que comparten el legado del sistema del gobierno soviético.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: Este artículo es parte del proyecto investigativo “Promoviendo Modelos de Mejores Prácticas en la Gobernanza Académica y Gestión de Instituciones de Educación Superior en Kazajstán”. Fue patrocinado en parte por la Universidad Nazarbayev con fondos del Ministerio de Educación y Ciencias de la República de Kazajstán. Las opiniones vertidas son del autor y no representan el pensamiento del financiador. ■

Educación superior privada: Incluso Francia, incluso con fines de lucro

AURÉLIEN CASTA Y DANIEL C. LEVY

Aurélien Casta es profesor auxiliar de la universidad Université de Lille en Francia y miembro del programa PROPHE. Correo Electrónico aureliencasta@wanadoo.fr. Daniel C. Levy es Profesor Emérito de la Universidad Estatal de Nueva York (SUNY) en Albany y es director de PROPHE. Correo Electrónico: Dlevy@uamail.albany.edu.

La iniciativa IHE dedica una columna en cada número de su revista a una colaboración de PROPHE (Programa para la Investigación en la Educación Superior Privada). Su sede se encuentra en la Universidad en Albany. Véase <http://www.albany.edu/~prophe>.

Muchos consideran Francia como el “hogar” de un Estado fuerte y centralizado, una sociedad dominante y que impone normas a las instituciones, como en el sector de la educación superior. Visto desde el extranjero, ningún país ha estado más relacionado con el histórico “Modelo Continental” dominante en Europa y trasplantado en parte a América Latina y otros lugares. Pese a ello, 200 años después del fin de la era Napoleónica (1815), la educación superior francesa incluye un importante sector no estatal. En efecto, la educación superior privada (ESP) matricula al 19 por ciento de todos los estudiantes. Además, un porcentaje del aumento de la ESP es legalmente con fines de lucro, con una gran presencia de inversores internacionales. A primera vista, esta realidad contemporánea parece ser un abandono de la gloriosa tradición estatal francesa. Sin embargo, la existencia de la ESP e incluso del último aumento de la educación con fines de lucro dentro de ésta ha sido consecuente con la política estatal flexible.

CIFRAS Y CARACTERÍSTICAS SORPRENDENTES

Llama la atención el 19 por ciento del sector privado, que representa unos 436.000 de los 2,3 millones de matrículas en Francia (2013), por su gran magnitud y también en términos comparativos. El porcentaje de la ESP de la Europa Occidental es de 12 por ciento (15 por ciento del total europeo). De hecho, la iniciativa privada francesa es más grande de lo que señalan estas cifras por sí solas, para la mayor parte de la ESP francesa es “privada independiente”: un término oficial europeo que indica entre otras cosas que la mayoría de la financiación es privada, mientras que