

La región de Asia central, una parte de la antigua Unión Soviética, se compone de nueve países: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguizistán, Mongolia, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Con una superficie aproximada de 5,8 millones de kilómetros cuadrados y una población de 75,8 millones de habitantes, los países son diferentes en cuanto a su demografía, su economía y sus características de educación superior. Se calcula que en el periodo de 2000 a 2005, la tasa de crecimiento medio anual pasó de un -0,9% en Georgia a un 1,5% en Turkmenistán y Tadjikistán. El PNB per cápita varió de paridad de poder adquisitivo de 6.150 USD en Kazajstán a 1.140 USD en Tadjikistán. La tasa de crecimiento del PNB varió de un -9,4% en Uzbekistán a un 5,7% en Azerbaiyán y a un increíblemente elevado 26,4% en Turkmenistán, según las estadísticas nacionales publicadas por la UNESCO (ver Tabla 1). Podemos observar que cinco de los nueve países tuvieron una tasa de crecimiento negativa en el periodo de 1998 a 2001. La transición de las economías de planificación centralizada a economías de mercado ha sido difícil. ¿En qué medida ha afectado a la educación superior?

Para comprender la demanda de educación superior en los países de Asia central, es interesante señalar que todos los países de la zona disfrutaban de un elevado nivel de población alfabetizada y que la asistencia a la educación primaria y secundaria tiene unos valores medios ponderados del 99,4%, con un 87,5% (neto) y un 83,6% (neto), respectivamente. Estas cifras superan a las de Europa central y del Este, y están muy cercanas a las de los países desarrollados.¹ Esto ocurre a pesar de las dificultades económicas. Sin embargo, es aquí donde acaban las similitudes. En lo que respecta a la educación superior, la zona está muy por detrás de Europa central y del Este, con una tasa de inscripción bruta del 24,9%, contra el 38,6% que registró la zona europea en 1998. Lo más impactante es el elevado aumento en un periodo de cuatro años del valor medio de la tasa de inscripción bruta en la educación superior, que pasó del 24,9% en 1998 al 30,7% en 2001, con lo que se demuestra el empeño de la re-

TABLA 1
Población en 2001 expresada en miles y tasa de crecimiento (TC) en el periodo 2000-2005 (entre paréntesis); PNB (PPP en USD) per cápita y tasa de crecimiento del PNB en el periodo 1998-2001 (entre paréntesis), y tasa de inscripción bruta (TIB) en 2001, en los países de Asia central

País	Población (000) 2001 y TC (2000-2005)	PNB per cápita (2001) y TC del PNB (1998-2001)	Superficie (000) en km ²	TIB%
Armenia	3.088 (-0,5)	2.730 (4,4)	29,8	26,7
Azerbaiyán	8.226 (0,9)	2.890 (5,7)	86,6	24,0
Georgia	5.224 (-0,9)	2.580 (-5,5)	69,7	36,5
Kazajstán	15.533 (-0,4)	6.150 (-1,0)	2.700	38,4
Kirguizistán	4.995 (1,4)	2.630 (-2,3)	198,5	45,2
Mongolia	2.528 (1,3)	1.710 (1,9)	1.600	34,7
Tadjikistán	6.144 (0,9)	1.140 (-6,7)	143,1	14,8
Turkmenistán	4.720 (1,5)	4.240 (26,4)*	488,1	n.d.
Uzbekistán	25.313 (1,5)	2.410 (-9,4)	447,4	9,4
Total	75.771		5.763,2	

*cálculo nacional n.d. = no disponible

Fuente: Informe de seguimiento de la EPT en el mundo, UNESCO (2004).

gión por avanzar y por hacerlo rápidamente (ver Tabla 2).

Aquí también podemos observar una gran diferencia entre los países. Mientras que la mayor parte han abandonado el sistema elitista (con una participación inferior al 15%), en favor del sistema de masas (entre el 15% y el 50% de partici-

pación), Uzbekistán y Tadjikistán siguen un sistema selectivo, con una tasa de inscripción inferior al 15%, lo que pone en evidencia su desventaja económica (ver Tabla 1).

En cifras absolutas, las inscripciones pasaron de 1,28 millones en 1990 a más de 1,93 millones en 2002, con un au-

TABLA 2

Indicadores educacionales de las regiones mencionadas: media ponderada de la tasa de adultos alfabetizados (2000-2004), tasa de inscripción neta en los niveles primario y secundario (2001) y valores medios de la tasa de inscripción bruta (TIB) en la educación superior (1998 y 2001)

	Media ponderada de alfabetización en adultos (%)	Media ponderada de TIN en primaria (%)	Media ponderada de TIN en secundaria (%)	Media de TIB en educación superior (%)	
				1998	2001
Asia central	99,4	94,1	83,6	24,9	30,7
Europa central y del Este	97,3	88,8	82,7	38,6	37,7
Región desarrollada	98,9	95,6	90,0	45,6	54,6
Países en transición	99,6	90,1	85,0	30,2	36,5
Mundo	81,7	84,0	54,9	20,7	23,2

Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2005, UNESCO (2004).

mento de más del 50%. El mayor incremento se percibió en Kirguizistán y Mongolia, donde se triplicó la cifra, mientras que Uzbekistán y Tadjikistán presentan una situación inusitada de reducción de las matrículas, lo que debe de tratarse de un fenómeno transitorio que les sitúa por detrás de otros países. Con el aumento de la presión de un número cada vez mayor de graduados de secundaria, y la apertura de las economías a la competitividad, los países se verán obligados a abrir aún más las puertas a la educación superior. ¿Qué influencia ha ejercido el Estado en el crecimiento de la educación superior?

A continuación veremos el papel que ha tenido el Estado en la financiación de la educación superior en Asia central. Se ha producido un aumento del número de inscripciones a pesar de la reducción de la participación relativa de los fondos públicos en la educación en el producto nacional bruto (PNB) y en la mayor parte de los casos (a excepción de Georgia) en el gasto público total. Se observa que en todos los países la participación del gasto público en la educación se ha reducido al máximo, concretamente en un 6,9% en Tadjikistán, seguido de un 5,2% en Kirguizistán, un 4,2% en Armenia y un 3,3% en Azerbaiyán durante el periodo de 1990 a 2001.

La proporción del gasto público en educación que procede del presupuesto general del Estado también se ha reducido considerablemente en todos los países mencionados, excepto en Georgia (ver Tabla 3).

Las razones que se atribuyen a esta disminución de la intervención estatal son el colapso del sistema de recaudación de impuestos, la reducida actividad económica y la extremadamente elevada tasa de inflación (que en algunos casos supera la impresionante cifra de 1.000% al año). La reducción de los presupuestos de gasto público destinados a la educación causó un recorte drástico en cantidad y calidad de la oferta educativa en general, tanto en su vertiente material como en la humana. El salario del profesorado se redujo considerablemente (en Tadjikistán llegó a hundirse hasta los 10 USD²), pero esta reducción se vio en parte compensada por varios beneficios indirectos, como el alojamiento gratuito, las facilidades sanitarias, el uso de instalaciones subvencionadas, etc. La gravedad de la situación está disminuyendo paulatinamente.

Para enfrentarse a esta difícil situación, los gobiernos han adoptado diversas medidas, y según éstas los países se dividen en dos grupos. Los que comenzaron reformas y experimentos económicos radi-

cales (llamados *terapias de shock*) a principios de la década de 1990 (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán y Mongolia) alcanzaron un punto en 1997 en el que se vieron obligados a revisar y ajustar sus estrategias educativas en una perspectiva a medio plazo. «Sus iniciativas en lo referente a la economía educativa se dirigían a reducir los costes de forma drástica y a diversificar las inversiones para obtener resultados rápidamente, a pesar de las implicaciones negativas en la calidad de la educación, la eficacia interna y las condiciones de enseñanza y aprendizaje en el contexto general de la liberalización económica, las privatizaciones y el apoyo de los donantes. Kirguizistán y Mongolia fueron los primeros países de la región que comenzaron a sustituir las obsoletas normas de fijación de precios bajo la orientación del FMI. Los países que prefirieron adoptar enfoques más graduales y una transformación económica coherente (Uzbekistán y Turkmenistán) [...] (pero) acabaron por llegar a la conclusión de que debían actualizar sus estrategias anteriores de desarrollo y financiación de la educación».³

Los gobiernos de los países han adoptado las siguientes medidas específicas para la distribución de costes:

- La introducción de tasas de matrícula (excepto Turkmenistán).
- La introducción del sistema de educación de doble vía (de nuevo, a excepción de Turkmenistán).
- La concesión de libertad a las instituciones de educación superior para que generen sus propios ingresos a través de diversas actividades (consultorías, donaciones libres de impuestos y consorcios empresariales para la formación, la investigación y el servicio, como los programas de la Academia Petrolífera de Azerbaiyán, que no afectan a las principales líneas de actividad de las instituciones).
- La disminución de las subvenciones a estudiantes y personal (ya en vigor en todos los países).
- El fomento de los consorcios con instituciones extranjeras en la región o en el resto del mundo (como la Universidad kirguizoturca o la Escuela kirguizoubeka, que proveen a las instituciones de colaboraciones extranjeras, entre otras cosas).
- La introducción de préstamos a estudiantes (como en el caso de Mongolia,

TABLA 3
Inscripciones y gasto público en educación durante dos periodos distintos

País	Inscripciones		Gasto público en educación en			
			% de PNB		% de presupuesto general del Estado	
	1990	2002	1990	2001	1990	2001
Armenia	55.700 (1)	79.321	7,3	3,1	20,5	n.d.
Azerbaiyán	163.901	121.156	7	3,7	23,5	20,7 (2)
Georgia	148.391	155.453	5,2 (1)	2,5	6,9 (1)	13,1
Kazajistán	537.441	603.072	3,2	3,0 (2)	17,6	n.d.
Kirguizistán	57.563	201.128	8,4	3,2	22,5	18,6
Mongolia	31.434	98.031	6,0 (1)	—	17,6	—
Tadjikistán	109.653	97.466	9,7	2,8 (2)	24,7	17,8 (2)
Turkmenistán	76.000	n.d.	4,3	3,7 (2)	21	n.d.
Uzbekistán	602.700	393.910	9,5	n.d.	20,4	n.d.

(1) se refiere a 1994; (2) se refiere al PIB y al comienzo de 2002; n.d.= no disponible.

Fuentes: Anuario de estadísticas, UNESCO (1998).

Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005, UNESCO (2004). Compendio mundial de educación, UNESCO (2005).

entre otros, pero no en Georgia desde 2001).

- La incentivación de la cooperación con donantes extranjeros e internacionales (como el Instituto Sociedad Abierta de la Fundación de Ayuda, la USAID, la DSE (Alemania), el DFID (Reino Unido), la Unión Europea, la Fundación Aga Khan y el Ministerio de Asuntos Exteriores neerlandés, entre otros).
- La promulgación de leyes que permitan al sector privado invertir en la educación superior.

Esta última iniciativa ha provocado que el sector privado adquiera un mayor protagonismo en la región, tal como se describe a continuación. Es interesante destacar que en Kazajstán, «los fondos extrapresupuestarios de las instituciones públicas de educación superior alcanza-

ban el 43% del presupuesto total en 1999».⁴ La distribución de los gastos continuará aumentando con el tiempo.

El sector privado, alentado por el Estado y tentado por la creciente demanda social de educación superior y la posibilidad de generar beneficios para los propietarios o los fundadores, estableció un gran número de instituciones con tasas de matrícula elevadas. En ocasiones, estas tarifas no se basaban en el gasto real, sino en la demanda social de la población de programas y cursos específicos y de su capacidad para permitirse estas matrículas, que a menudo se fijaban siguiendo el método del ensayo, como en el caso de Mongolia.⁵

Todos los países de la región, a excepción de Turkmenistán, cuentan con la participación del sector privado en la edu-

cación superior. Las cifras presentan grandes variaciones. Georgia disponía de 209 instituciones en 2001, Kazajstán y Mongolia tenían 114 y 29, respectivamente, en 2005⁶ y Armenia contaba con 75 en 1998 (ver Tabla 4). A pesar de la gran cantidad de instituciones, el sector privado sigue estando por detrás del Estado en términos de inscripciones. En 2003, la tasa del sector privado era del 23% en Azerbaiyán, del 32% en Kazajstán, del 8% en Kirguizistán y del 33% en Mongolia.

Normalmente, las universidades privadas invierten en temas y regiones en las que los costes de las inversiones son menores, donde haya una alta tasa de ocupabilidad y exista un profesorado universitario a tiempo parcial.

Entre las instituciones privadas de educación superior «la distinción entre lo destinado a obtener beneficios y lo que no, no siempre ha sido clara y por consiguiente (según algunos analistas) a menudo se han producido distorsiones, que han llegado a rozar la corrupción».⁷

Casi todas las instituciones de educación superior de Asia central han abierto departamentos de cooperación internacional, no sólo para atraer la financiación extranjera, sino también para desarrollar la cooperación en programas académicos con ventajas económicas. Hemos mencionado algunas de las agencias bilaterales que ofrecían ayuda financiera a los países de la región. Diversas agencias internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Asiático para el Desarrollo, el PNUD, el Banco Islámico para el Desarrollo y la UNESCO, también facilitan ayuda económica directa o indirecta a las instituciones, para lo que se han creado unidades especiales, como ya se ha dicho anteriormente, en las instituciones de educación superior. El fenómeno más interesante es la cooperación internacional interuniversitaria. La mayor parte de los países de la región han firmado acuerdos para la cooperación académica con universidades de los países desarrollados. Ofrecen ventajas económicas directas y/o indirectas a los países, que se suman al beneficio académico que ya de por sí supone para éstos.

La transición de los países de Asia central de un sistema de planificación centralizada a un sistema orientado a las necesidades del mercado no ha venido precedida de una preparación adecuada en habilidades de gestión. Dicha preparación podría haber ahorrado una significa-

TABLA 4
Financiación de la educación superior en Asia central

Armenia	La información más reciente data de 1998, cuando el país abrió sus puertas a las inversiones del sector privado en la educación superior. En esa época había 15 universidades públicas y cerca de 75 universidades privadas. Armenia también ha empleado un sistema de doble vía: en 1998 menos del 54% dependía del presupuesto del Estado y el resto tenía que abonar entre 400 USD y 1.600 USD.
Azerbaiyán	El 40% de las instituciones son privadas y agrupan al 23% de los estudiantes. Algunos alumnos pagan matrícula en las instituciones públicas. Se efectúan exámenes nacionales de admisión. Un banco privado ofrece préstamos.
Georgia	En 2001, la educación superior en Georgia contaba con 26 instituciones públicas y 209 privadas. Las instituciones públicas cobraban tasas que variaban de 100 USD a 1.000 USD para los estudiantes del país y de 750 USD a 2.500 USD para los estudiantes extranjeros. Las instituciones privadas tienen libertad para recuperar sus costos.
Kazajstán	La Ley de Educación del Estado ofrece subvenciones a los estudiantes siguiendo criterios competitivos. El 72% de las instituciones son privadas y agrupan al 32% de los estudiantes. En 2003 había 114 universidades privadas y 50 públicas en 2003.
República del Kirguizistán	Se establecen instituciones públicas regionales. En las instituciones públicas hay que pagar tasas (el 80% del gasto no procede del Estado) y también en una gran cantidad de instituciones privadas. En 2003 el 92% de los estudiantes se encontraba en instituciones públicas.
Mongolia	Se aplican tasas en las instituciones públicas y privadas. Existen fondos estatales de formación para apoyar a los estudiantes más necesitados. También hay becas para funcionarios, sin atender a criterios de necesidad. El 78% de las instituciones agrupa al 33% de los estudiantes. En 2003 había 29 universidades privadas.
Tadjikistán	El 69% de los estudiantes de la educación superior pública paga tasas. Existen varias instituciones privadas oficiales y no oficiales en 2003. Las instituciones públicas de educación superior reciben permiso para generar ingresos propios.
Turkmenistán	No hay instituciones privadas. Toda la educación superior está subvencionada por el Estado.
Uzbekistán	Una institución privada legal y varias de carácter privado ejerciendo sin ser reconocidas en 2004. El resto son instituciones privadas pero pueden generar ingresos propios.

Fuentes sobre Armenia: Ministerio de Educación y Ciencia de Armenia, mayo de 1998. (Página web: www.bibl.u-szeged.hu/oseas/armedu.html)

Fuentes sobre Georgia: www.euroeducation.net/prof/goergco.htm

El resto se basa en J. Weidman et al. (2004) *Access to education in newly independent states of Central Asia and Mongolia*, agenda regional en S.P. Heyneman y A.D. Young (eds.), *The challenges of education in Central Asia*, Information Age Publishing Inc. EE.UU., y Tursunkulova B. (2005) *Private Higher Education in Central Asia in International Higher Education*, invierno 2005, Boston, EE.UU.

tiva cantidad de recursos que se podría haber destinado a la mejora del sistema. También se detectan problemas en los programas de las instituciones públicas en lo referente a las actividades para generar ingresos. La falta de una estructura legal tradicional que gobierne las economías de mercado para orientar estas nuevas fuentes de ingreso ha llevado a una gestión negligente de los recursos, que a su vez ha provocado en algunos casos que las instituciones se conviertan en «mercenarias», en lugar de «misionales», y ha supuesto un coste para los contribuyentes que se traduce en una gran cantidad de recursos que podría haberse destinado a financiar otros sectores de la educación superior. Esto se podría haber logrado a través de los siguientes métodos:

- Una asignación racional y mejorada de los fondos para aumentar la eficacia de la educación superior.
- La gestión de las reservas de liquidez a través de inversiones prudentes.
- La producción de indicadores financieros para controlar los ingresos y los gastos y evitar pérdidas o gastos excesivos.
- Una mejor utilización de los recursos (económicos, materiales y humanos).
- La evaluación y auditoría para evitar la mala gestión o el mal uso del dinero.
- El control antifraude de los fondos mediante un sistema informatizado de contabilidad.

El Instituto Internacional para la Planificación de la Educación, en cooperación con el Ministerio de Asuntos Exteriores neerlandés, ha desarrollado un proyecto de aumento de capacidad para Kazajstán, Kirguizistán, Mongolia, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, para la financia-

ción y la creación de presupuestos educativos, haciendo referencia al primer tema de la asignación de fondos.

También se prevén otras iniciativas similares en referencia al resto de temas.

Se sugieren las siguientes estrategias en el ámbito nacional e institucional para financiar la educación superior en Asia central.

ESTRATEGIAS NACIONALES

- Los gobiernos deben mantener el control de la educación superior en general, especialmente en lo referente al contenido, método y estructura, a las disciplinas estratégicas (por ejemplo, ciencias básicas, arte y literatura, o educación ética y moral) esenciales para un desarrollo sostenible y a los grupos específicos de población (mujeres necesitadas, minusválidos y pobres) por los que el sector privado apenas muestra interés.
- Introducir mecanismos de acreditación y de garantía de calidad para la educación superior, tanto en el sector privado como en el público.
- Hacer que prevalezca la transparencia y responsabilidad en la gestión económica.
- Fomentar las asociaciones entre el ente público y el privado de forma proactiva para poder retener el interés público.
- Crear una estructura que promueva la diversificación de recursos y que fomente los principios de división de costes.
- Introducir un mecanismo de asignación de recursos basado en fórmulas que incluyan indicadores de rendimiento con factores sociales como la igualdad a través de presupuestos incentivos.

- Aplicar normas de uso para recursos de todo tipo y la flexibilidad de la utilización de recursos en el estrato de las unidades básicas.
- Permitir la planificación económica a las propias instituciones.
- Debe promoverse la formación en materia de gestión en ministerios e instituciones, prestando especial atención a la gestión económica.

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES

- Integrar la planificación económica en las actividades institucionales.
- Facilitar la generación de ingresos y la recuperación de costos en las unidades básicas.
- Reducir costos y aumentar la eficacia mediante una mejor utilización de los recursos.
- Desarrollar estructuras administrativas apropiadas.
- Desarrollar un sistema adecuado de gestión de la información.
- Proporcionar una formación adecuada al personal.

El sector de la educación superior en Asia central ha pasado de ser un sistema de planificación centralizada a un sistema más orientado hacia el mercado, y existe el riesgo de que se dedique demasiado esfuerzo a las necesidades de éste en perjuicio de la verdadera misión de la educación superior para el desarrollo sostenible. Esto debe evitarse. La financiación de la educación superior debe seguir siendo responsabilidad del Estado, compartida con otros participantes, porque su importancia es demasiado grande como para dejarla totalmente en manos de la burocracia estatal, o bien de esos agentes, para los que el interés público podría no ser la prioridad.

NOTAS

- 1 UNESCO (2004). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005*, UNESCO. Anexo: varias tablas.
- 2 Davlatov, Ismail D. y Mulloev, S.M. (2000). *Educational financing and budgeting in Tajikistan*, documento de trabajo, Instituto Internacional para la Planificación de la Educación (UNESCO), París, 2000, pp. 14-15.
- 3 Ziyaev, M.K. et al. (2000). *Educational financing and budgeting in Uzbekistan*, Instituto Internacional para la Planificación de la Educación (UNESCO), París, 2000.

- 4 Kousherbaev, K. et al. (2001). *Educational financing and budgeting in Kazakhstan*, Instituto Internacional para la Planificación de la Educación (UNESCO), París.
- 5 Nanzadorj, B. (2001). *Educational financing and budgeting in Mongolia*, Instituto Internacional para la Planificación de la Educación (UNESCO), París, pp. 50-51.
- 6 Tursunkulova, B. (2005). *Ibid.*
- 7 Heyneman, S.P. (2004). *One Step Back, Two Steps Forward*, en Heyneman, S.P. y Young, A.D. (eds.) *The challenges of education in Central Asia*, Information Age Publishing Inc., EE.UU.