

Fusión y separación de los ministerios de educación en Malasia

RICHARD SACK Y OMAR JALLOUN

Richard Sack es asesor. Fue secretario ejecutivo de la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África. Correo electrónico: richardsack@gmail.com. Omar Jalloun es profesor asistente de educación internacional y comparativa de la Universidad de Taibah, Medina, Arabia Saudí. Correo electrónico: ojalloun@taibahu.edu.sa. El trabajo citado es parte de un estudio mayor sobre la fusión de los ministerios de educación, dirigida por el Centro Regional de la UNESCO para la Calidad y la Excelencia en la Educación (RCQE, por sus siglas en inglés) en Riad, Arabia Saudita.

Casi no hay investigaciones sobre los fundamentos institucionales/organizativos de los sistemas de educación. Por ejemplo, el fenómeno frecuente de fusiones y separaciones de ministerios de educación. Muchos países tienen varios ministerios de educación: uno para la educación básica y secundaria (algunas veces un ministerio para cada una), otro para la educación superior y uno más para la educación técnica. Con el tiempo, estos ministerios se han unido, separado y reconfigurado con tal frecuencia que aportan un significado amplio a la cita "es un deja vu otra vez" (una y otra vez).

Aunque dichas fusiones y separaciones son muy comunes y plantean desafíos similares para todos los interesados, nos sorprende encontrar sólo un estudio (en Zimbabue) que aborde de forma directa este tema. Los estudios sobre reorganización de estructuras gubernamentales son numerosos, pero no abordan el tema de la fusión/separación en la educación. Y sin embargo, las habilidades de los sistemas de educación para cumplir con las expectativas pueden ser muy dependientes de las capacidades organizativas. En educación, en particular, la política termina siendo evaluada como implementación –y la implementación es el trabajo de las estructuras organizacionales a todo nivel.

MALASIA: UN ESTUDIO DE CASO

En Malasia, el Ministerio de Educación Superior (MoHE, por sus siglas en inglés) fue creado en el 2004 para promover un crecimiento significativo de la educación superior, y ha sí ha sido: las matrículas aumentaron un 54 por ciento y la tasa bruta de matrículas lo hizo de 28 a 37 por ciento

entre los años 2005 y 2012. Las universidades malayas son autónomas en asuntos presupuestarios y mayormente académicos, pero la cantidad de matrículas y los sueldos de los funcionarios están fuera del control de la autonomía de la universidad.

El Ministerio de Educación (MoE) y el MoHE se unieron el año 2013. Los motivos eran los siguientes: incentivar la transformación de la educación para que se iguale a los estándares internacionales para el 2020, lograr una vía administrativa para todo el sistema, coordinar los planes estratégicos de la educación y mejorar la administración estratégica del sistema de educación. Dos años después en el 2015, el ministerio fue dividido nuevamente en sus dos componentes anteriores, el MoE y el MoHE. La separación se justificó porque el MoHE se enfocaba más en fortalecer la educación superior para cumplir las crecientes demandas de sus instituciones. Según los funcionarios más antiguos de ambos ministerios, la fusión del 2013 y la separación del 2015 fueron por motivos políticos e inesperados. Todos los entrevistados manifestaron que ambas decisiones los tomaron por sorpresa.

La fusión duró sólo por dos años y sus efectos fueron mínimos. Tres factores justifican esto: (I) las funciones importantes de acreditación y supervisión de exámenes son realizadas por agencias autónomas, por lo que están protegidas de los cambios institucionales y ministeriales; (ii) la autonomía de la universidad, la que protege a las universidades de las vicisitudes que son motivadas políticamente; y por supuesto (iii) la breve duración de la fusión: si hubiera durado más, los efectos habrían sido mayores y la separación hubiese sido más difícil. No obstante, las gestiones fueron realizadas para consolidar los dos ministerios, en especial durante el segundo año después del anuncio de la fusión.

LA FUSIÓN VISTA POR LOS FUNCIONARIOS MINISTERIALES

A pesar de la inesperada y breve duración de la fusión, los funcionarios de los ministerios anteriores consideraron seriamente su implementación y sus potenciales beneficios y costos. Los funcionarios del anterior MoE percibían los beneficios del siguiente modo: la facilitación del intercambio de información (generada por la fácil obtención de asesoramientos por parte del profesorado e investigadores de la universidad), las economías de escala en la administración de recursos humanos y la infraestructura compartida. Por el contrario, los funcionarios del MoE registraron varios problemas asociados con la fusión: la renegociación de algunos acuerdos internacionales para incluir la educación superior; la dificultad de la planifi-

cación de presupuestos; la confusión (presuntamente a corto plazo) por la duplicación de los recursos humanos, la contabilidad y los departamentos legales durante el periodo de fusión; y la pérdida del enfoque exclusivo de la educación K-12 (escolar).

Para el MoHE, la fusión permitió una mayor ventaja (casual y no intencionada, de acuerdo a todos los entrevistados) que mejoró en gran medida la preparación de su plan estratégico de diez años (Proyecto de Educación de Malasia 2015-2025). El corto periodo de la fusión facilitó lo anterior al permitir: un mejor acceso a la información; un mejor entendimiento de las complejidades del sistema de educación básica en conjunto; una participación más general del Blueprint (programa) de educación superior; una identificación de actividades duplicadas como la educación y formación técnica y vocacional; y la definición de los indicadores de rendimiento claves.

Entre los factores negativos, según los funcionarios del MoHe, las cadenas de decisiones se alargaron y el ministerio fusionado fue considerado como demasiado grande y difícil de administrar. Existieron muchas reuniones que al final terminaron en estrés. Y lo más importante, el presupuesto para la educación superior disminuyó con la fusión.

Aunque dicha fusión y separación son muy comunes y plantean desafíos similares para todos los interesados, nos sorprende encontrar sólo un estudio (en Zimbabue) que aborde de forma directa este tema.

La fusión también resaltó las diferentes culturas institucionales de los dos ministerios. Por ejemplo, los procesos de toma de decisiones en el MoHE eran más flexibles e informales que los del MoE; la información y las decisiones en el MoHE circulaban en copias electrónicas, mientras que el MoE utilizaba copias impresas; y el personal del MoHE a menudo era transferido a otros puestos (por lo general en la universidad) y/o con contratos definidos, por lo que había más rotación de personal en el MoHE que en el MoE.

CONCLUSIÓN

Tanto la fusión del 2013 como la separación posterior del 2015 fueron motivadas políticamente y tomaron por sorpresa a todos los agentes de primera línea de los ministerios. El poco cambio organizativo ocurrió durante los dos años del periodo de fusión, donde en el primer año se gastó mayormente en conocer nuevas áreas, procedimientos y personal y en el segundo año en trabajar en su implementación. Al final, todos estaban de acuerdo en que la fusión no cambiaba mucho: sin embargo, si hubiera continuado por más tiempo, la separación hubiese sido difícil y dolorosa. Además, existió un amplio consenso en que la administración era menos problemática y más eficaz antes de la fusión y que mejoró nuevamente después de la separación.

No encontramos un apoyo claro y preciso sobre la fusión. Un beneficio que sorprendió a los funcionarios superiores que trabajan en la educación superior fue que la fusión facilitó la preparación de su plan estratégico de diez años de educación superior. Sin embargo, ahora que el Blueprint ha sido completado y aprobado, los interesados creen que la separación es preferible para su ejecución y objetivos.

La probable inestabilidad institucional por la fusión (o, por ende, de cualquier reorganización de las estructuras gubernamentales) fue mitigada por la existencia de agencias autónomas que realizan funciones mayores, al igual que por el hecho de que las universidades también son autónomas.

Quizás el hallazgo más sorprendente de nuestro trabajo es la ausencia casi por completa de cualquier análisis sistemático del fenómeno frecuente de fusiones y separaciones ministeriales en el sector de la educación. ¿Esta falta de interés constituye un reconocimiento de que las fusiones/separaciones son de poca importancia o, más bien, apunta a una falta general de preocupación por las dimensiones institucionales, organizativas y gerenciales del sector? Esta última sería más preocupante dada la importancia evolutiva, social, financiera y política del sector de la educación. ■