

FUSIONES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN SUDÁFRICA: ¿UNA RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN?

REITUMETSE
OBAKENG
MABOKELA*

* Departamento
de Administración
Educativa, en la
Universidad Estatal de
Michigan
Correo e: mabokela@
msu.edu
Traducción a cargo de:
Susana Fredín

Resumen

En la argumentación que se presenta en este texto, la autora relaciona los impactos de la globalización con los derivados del fin del sistema, vergonzoso, del Apartheid (1994). El tema de las fusiones es importante, pero adquiere características peculiares en Sudáfrica, dado que se trata en muchos casos de unir y potenciar a instituciones que antaño tuvieron una segregación étnica. Pasar de 36 a 21 instituciones es un proceso complejo, y la autora relaciona este cambio con la profesión académica y los valores de la equidad.

Palabras clave: Fusión institucional, el rol del Estado, estrategias institucionales, cambio organizacional, profesión académica.

Abstract

The reasoning presented by the author connects the globalization impact with those that come with the ending of the shameful Apartheid (1994). Even though, the fusion theme is of significance, it acquires unusual characteristics in South Africa, just because, in many cases, a very strong effort is made to fuse and improve institutions that in years gone by were immersed on an ethnic group segregation. To strain 36 institutions and convert them in 21 is a very complex process; the author relates this change within the academic profession and the fairness and equity values.

Key words: Institutional fusion, the state role, institutions strategies, organizational changes, academic profession.

Introducción

El sistema educativo en Sudáfrica ha sufrido cambios sustanciales desde que el gobierno fue elegido por votación democrática en 1994. Estas transformaciones se dieron dentro de un contexto más amplio también de cambio en el entorno social, político y económico. El principal desafío de la educación superior ha sido deshacerse del sistema de desigualdad creado por la política del *apartheid* una herencia de fragmentaciones que el gobierno actual ha tomado como un gran reto para crear un sistema de educación superior coherente, eficiente, equitativo y accesible. Una de las estrategias gubernamentales para mejorar ese sistema fraccionado ha sido la consolidación o reducción de 36 a 21 instituciones de educación superior. Si bien las fusiones no son privativas de Sudáfrica, dentro del contexto del país, el gobierno ha tomado un papel muy activo para establecer que se realice este proceso de reorganización dentro del marco de una visión nacional más amplia con el fin de crear instituciones de educación superior equitativas. El presente artículo examina las fusiones institucionales en 21 universidades públicas y 15 *technikons* (el equivalente a los politécnicos británicos que se establecieron para impartir capacitación vocacional), que existían en Sudáfrica antes de la instrumentación de las fusiones dispuestas por el gobierno. El departamento nacional de educación publicó una serie de lineamientos para las instituciones que tendrían que fusionarse, como se explica en el *White paper on Higher Education* y *The Higher Education Act of 1997* (El libro blanco sobre educación superior¹ y la Ley de Educación Superior de 1997.) La nueva política del Departamento Nacional de Educación está dirigida a cambiar el entorno educativo de Sudáfrica para lograr el objetivo nacional más amplio de acceso

y equidad. A pesar de sus buenas intenciones, el llamado a unificarse encontró inicialmente considerable resistencia y confusión por parte de las instituciones y sus elementos constitutivos. El primer grupo en dar este paso tuvo lugar entre 2003 y 2004, en medio de muchas preocupaciones, resistencia y falta de claridad con respecto a la forma en que estos importantes alteraciones en la organización serían instrumentados a nivel institucional. Incluso, mientras se llevaban a cabo existían preguntas importantes sobre la manera en que las reformas ayudarían a las universidades a lograr el objetivo nacional más amplio de lograr equidad y acceso. La discusión que se presenta a continuación sitúa ese debate en un discurso más amplio.

Definición de fusión

Una fusión es la “combinación de dos o más organizaciones distintas, en las que el control de la gestión general cae dentro de una sola entidad de gobierno y un único jefe ejecutivo” (Harman and Harman, 2003:30). Durante este proceso, por lo general, todos los activos, pasivos y responsabilidades de la institución anterior se transfieren ya sea a una institución que continúa o a la nueva institución (Harman and Meek, 1988; Goedegebuure, 1992).

En las últimas tres décadas las fusiones se han vuelto un fenómeno cada vez más común, en muchos sistemas de educación superior (Harman y Harman, 2003). Peloquin-Dodd y Stern (2002) documentaron un aumento sustancial en el número de cierres y fusiones de las entidades de educación superior estadounidenses debido a condiciones financieras actuales o previstas. Desde noviembre de 2000 se han dado 31 cierres y nueve fusiones de colegios y universidades (Van Der Werf, 2002). Los gobiernos de algunos

¹ El libro blanco se refiere a una serie de documentos de carácter oficial que cubren políticas gubernamentales específicas de un tema determinado. N de la T.

países han utilizado estos cambios para lograr una serie de propósitos pero, especialmente, en el ámbito de la reestructuración a gran escala e intentos por atender problemas de fragmentación institucional, falta de viabilidad económica y académica, poca eficiencia y calidad (Harman y Harman, 2003). Las instituciones afrontan sus problemas financieros haciendo uso de las fusiones. En algunas ocasiones, la disminución de la demanda estudiantil y la competencia, entendido como una amenaza externa, han permitido el uso positivo de las fusiones (Harman y Harman, 2003). No es de sorprender, por tanto, que son mucho más comunes en la educación superior pública que privada. Históricamente, la mayor parte de las fusiones de instituciones educativas han tenido una motivación financiera, pero un número cada vez mayor de ellas se ve impulsado también por el afán de mejorar la calidad y ampliar los servicios (Martin y Samels, 1994).

El papel del gobierno en el proceso de fusión

Muchas fusiones en colegios y universidades públicos son involuntarias (no parten de su iniciativa) pues son generadas por los gobiernos (Lang, 2002). Lang argumenta que en ocasiones el gobierno juega un papel extremadamente proactivo cuando obliga a que se lleve a cabo una fusión. En el caso de Sudáfrica, el gobierno toma un papel dinámico ya que compele a las instituciones seleccionadas a que se unan. Durante la década de los años 60, la mayor parte de las universidades africanas fueron tratadas con mucho respeto por los gobiernos de los países recientemente independizados (Yesufu, 1973). En general, los gobiernos fueron generosos en términos financieros y, usualmente, no estaban dispuestos a afectar su autonomía. Lo que es más, los gobiernos africanos parecían creer que las universidades estaban por encima de la política partidista que se encarnizaba en cuestiones tales como la ampliación de la educación

primaria y secundaria (Yesufu, 1973). Como resultado de lo anterior, las universidades no estaban involucradas en la lucha de poder que prevalecía y disfrutaron de una “inmunidad temporal” (p. 14). Los gobiernos que estaban ideológicamente comprometidos fueron los que percibieron inicialmente que el sistema educativo (de la guardería a la universidad) tenía que ser “concebido, planificado y reformado como un sistema integral y que esto significaba que las universidades no estaban por encima de la lucha de la política partidista” (p.14). En la medida en que los gobiernos comenzaron a preguntarse sobre el tipo de graduados que se producían, el plan de estudios que se enseñaba, la distribución de graduados por disciplina, las regiones geográficas y étnicas, la universidad se fue moviendo cada vez más hacia el centro de la política. Es durante esta etapa que las universidades comenzaron a darse cuenta, cada vez más, de la presión no sólo por prever un involucramiento cada vez mayor en la lucha política por el poder y la consecuente confrontación con algunos líderes políticos, sino también el conflicto potencial entre las universidades y los líderes políticos. La universidad se vio lanzada a una relación controversial, como aliado del gobierno en la producción de mano de obra calificada y a la vez, crítico del *estatus quo*, en busca de una mejor sociedad y la aproximación a la verdad (Yesufu, 1973). En especial, en una situación de desarrollo se espera que las universidades sean innovadoras y quizás radicales si no revolucionarias (Yesufu, 1973). Sus ideas de cambio e innovación sin embargo, pueden ser distintas a aquellas de los líderes políticos rivales. Más allá del conflicto, las ideas que se gestan dentro de la universidad pueden amenazar la posición de algunos líderes políticos. Irónicamente, aún con estos contrastes en paralelo, los académicos dentro de las universidades sostienen que cuentan con libertad de cátedra y de aprendizaje. Lo anterior plantea dos preguntas importantes: 1) Cuando el gobierno sudafricano insiste en las fusiones, ¿qué recursos tienen las universidades para cuestionar las intenciones y decisiones de

los gobiernos? y 2) ¿la dependencia financiera de las universidades (de partidas gubernamentales) modera el entusiasmo de entrar en debate sobre las fusiones?

A medida que las universidades sudafricanas definen sus objetivos, relevancia y papel en el proceso de desarrollo, resulta más evidente que sea inevitable la fricción y hasta la confrontación. Yesufu (1973) argumenta que es importante comprender que la naturaleza de dichos conflictos no implica que exista algún problema con la universidad o las personas que forman parte de ella, sino que la universidad está más atenta a sus responsabilidades. Por lo tanto, es importante contener y resolver los métodos y mecánica del conflicto examinando la relación entre la universidad y el gobierno que la financia. Leslie y Brinkman (1988) mantienen que la contribución de la educación post-secundaria al desarrollo económico ha sido el motor fundamental que ha llevado al crecimiento de la educación superior. Por lo tanto, tomando en cuenta las nuevas prioridades gubernamentales para el desarrollo económico Yesufu expresa que es indispensable que las universidades reconozcan con mayor claridad la necesidad de entregar cuentas públicas. “Ningún gobierno que considere seriamente el desarrollo de sus recursos humanos y materiales puede ignorar el avance de la educación superior” (Yesufu, 1973: 15). La educación superior es una prestación cara por lo que los gobiernos invierten una proporción importante de sus ingresos nacionales en ella y esperan ciertos resultados. El gobierno sudafricano percibe, cada vez más, en cuanto a que el desarrollo de la educación superior debe armonizarse con el desarrollo de los otros niveles educativos y que todo el conjunto debe corresponder a los objetivos nacionales y los programas de desarrollo.

Peterson y Dill (1997) argumentan que a pesar de que nuestras perspectivas y aproximaciones sobre la planificación han variado, el foco principal ha sido examinar el cambio en el entorno y desarrollar estrategias institucionales para adaptarse o responder a él. Los abordajes tradicionales a

la planificación a largo plazo y la planificación estratégica suponen que competimos en un sistema o en una industria compuesta por otras instituciones de educación superior. Desde esta perspectiva, por lo tanto, la planificación institucional implica la comprensión de cambios más amplios y la forma de competir con otras instituciones (Peterson y Hill, 1997).

A partir de este argumento, sostengo que el análisis de las fusiones institucionales en Sudáfrica debe, por lo menos, examinar y reconocer los cambios que han sucedido en el entorno social y la forma en que han afectado la configuración de la industria y han motivado la decisión de agrupar y reducir el número de instituciones de educación superior. Una industria se define como “un conjunto de organizaciones que compiten unas con otras, que utilizan recursos similares o atraen clientes similares y que producen productos o servicios similares” (Peterson y Dill 1997: 5). Si bien es obvio que muchas personas reconocen a la educación como una industria importante en la sociedad, definirla de esta forma nos ayuda a ubicar nuestro segmento competitivo de mercado, que con frecuencia es el centro de la relación y del control gubernamental (p. 5).

Este artículo ubica las fusiones institucionales como un proceso que forma parte de la literatura académica de la reforma educativa. Este no es un cambio que se haya realizado con el afán único de cambiar, sino con la intención de lograr una mejora. Las aspiraciones del gobierno africano de alcanzar el desarrollo nacional, han sido, en gran medida, lo que ha motivado las iniciativas de la reforma educativa en África (Mungazi y Walker, 1997). Sin embargo, estos mismos autores han argumentado que la expresión del desarrollo nacional no ha sido del todo comprendida por los líderes y la mayor parte de las personas de los condados del sur de África. En la terminología contemporánea, el desarrollo nacional conlleva el significado definitivo de adoptar programas de acción diseñados para mejorar las características esenciales de las instituciones nacionales. Con

este fin, dichas instituciones incluyen entre otros, la lucha por afirmar las libertades fundamentales de las personas, tales como la autoexpresión, el derecho de participar en el proceso político nacional, ejercer la libertad de elección, y criticar al gobierno sin represalias. Un país que niega a sus ciudadanos estas libertades básicas no puede considerarse progresista y cualquier definición de desarrollo nacional en este contexto carece de sentido. Por tanto, el desarrollo nacional significa establecer objetivos por los que los ciudadanos pueden luchar para mejorar las condiciones que controlan sus vidas con el fin de vivir mejor que en el pasado. No cabe duda de que el desarrollo de la educación superior en Sudáfrica se ha visto afectado por contextos sociales, políticos y económicos más amplios (Mungazi y Walker, 1997). Por lo tanto, se justifica la intención de ubicar al proceso de la reforma de la educación superior dentro del discurso del desarrollo nacional, debido al hecho de que estos tres contextos se encuentran profundamente ligados.

Virtudes y limitaciones de las fusiones institucionales en Sudáfrica

Harman (2003) presenta argumentos a favor de las fusiones, afirma que aunque, algunas veces, son vistas como perjudiciales, tienen un alto costo y encuentran una fuerte oposición, también cuentan con el potencial para producir beneficios sustanciales a largo plazo, especialmente, aquellas instituciones con programas académicos exhaustivos, sólidos, con mejores servicios estudiantiles, mayor número de opciones, flexibilidad institucional y, bajo ciertas condiciones, mayor eficiencia y ahorro en costos. Hace énfasis en que para lograr el éxito de una fusión es importante mostrar gran sensibilidad con respecto a factores culturales y un liderazgo efectivo.

Las fusiones y otras formas de colaboración en la educación superior pueden derivar de

diferentes motivaciones, una particularmente importante dentro de los sistemas de educación superior ha sido la presión que siente el gobierno de obtener logros (Harman y Harman 2003). En este sentido, Lang (2002) argumenta que es posible que un motivo de las fusiones sea la necesidad del gobierno de tener nuevos programas y un costo marginal relativamente bajo en lugar de un costo promedio. Se ha sostenido que los gobiernos son víctimas de sus propios métodos que relativamente, otorga un financiamiento promedio (Lang, 2002). Para utilizar de forma eficiente los costos previamente amortizados, las fusiones deben reducir los costos de capital de programas nuevos. Sin embargo, Lang expone las razones por las cuales algunos objetivos de las fusiones pueden ser de mayor interés para el gobierno que para los colegios y universidades. A pesar de que dichos objetivos no son contrarios a los intereses de las instituciones, pueden ser de menos valor para ellas. Los sistemas de educación superior, especialmente los antiguos, pueden ser irracionales o deficientes en términos de política pública posiblemente porque en el momento de establecerse como tales no existía un modelo a seguir. De no ser así, podría ser que las políticas públicas hayan cambiado, “un ejemplo es el cambio en la educación superior de masas con tasas muy altas de participación” (p. 15).

La demanda de los servicios de educación superior puede haber cambiado al grado de que algunas instituciones (usualmente en áreas con poca densidad de población) que anteriormente fueran viables bajo fórmulas de financiamiento convencionales, dejan de serlo. Por estas razones, las fusiones pueden ser una opción más lucrativa que el financiamiento inconstante. Si bien la viabilidad económica es preocupante tanto a nivel institucional como gubernamental, la perspectiva del gobierno es distinta (Lang, 2002). En la mayor parte de las jurisdicciones los gobiernos financian a las universidades transfiriendo subvenciones en bloque, sin llegar a especificar la forma en que deben gastar esos fondos públicos que les son entregados. Esta

situación obliga al gobierno, cuando confronta dilemas de viabilidad económica, a tener la propensión de pensar en términos de costo por unidad simple, tales como fondos por estudiante (Lang, 2002). Sus propias fórmulas de financiamiento los llevan a adoptar la perspectiva de que la fusión es una forma de cambiar a todas las instituciones a un costo por unidad promedio. En retrospectiva, algunos gobiernos reconocen que pueden no contar con el tiempo suficiente para tomar las decisiones más sensatas acerca de todas las universidades públicas bajo su tutela, especialmente las pequeñas o las especializadas. Si dicha situación se reconoce, las fusiones pueden considerarse como recursos organizacionales que permiten delegar o restringir la responsabilidad a un nivel menor. Este caso se aplica al gobierno sudafricano. Estas restricciones se refieren específicamente a instituciones más grandes que se convierten en anfitrionas de instituciones más pequeñas y más especializadas (Eastman y Lang, 2001).

Los temas que motivan a la combinación de instituciones en la educación superior son comúnmente la economía y la eficiencia (Lang, 2002). A manera de énfasis, Lang afirma que aún cuando se vea motivado por objetivos educativos, el incentivo para cooperar se encuentra en gran medida en que se trata de una forma menos costosa de lograr dichos objetivos (p. 37). En los sistemas públicos de educación post secundaria, la alternativa a la cooperación puede ser a la vez sencilla y radical: cerrar una institución o programa y reasignar dichas responsabilidades a otra institución. Sostengo que en el caso de Sudáfrica el énfasis que se da al tamaño de la institución confirma una preocupación subyacente sobre la economía y la eficiencia.

Los críticos afirman que las fusiones dañan a las compañías puesto que obligan a que el encargado deje de enfocarse en la efectividad y la rentabilidad de la empresa, puesto que se adquiere una deuda importante para evitar que otra compañía la compre, lo cual afecta el ánimo

y la productividad del personal, a la par de la calidad del producto.

De forma similar a lo que ocurriera con las fusiones tanto en Australia como en Holanda, la posición oficial del gobierno de Sudáfrica es que las instituciones, sólo las de regular tamaño y menores, no estaban obligadas a fusionarse, pero si no lo hacían los fondos que recibían se reducirían o interrumpirían (Dawkins, 1988, 1989; Deetman, 1983; White paper on Higher Education y The Higher Education Act of 1997).

Mahony (1996) se opone a las fusiones. Las conclusiones a los que llegó por medio de encuestas hechas entre profesores de colegios de Australia y Gran Bretaña en 1993, le permitieron evaluar las reacciones ante los cambios estructurales en los sistemas universitarios de estos países. Obtuvo datos tales como la percepción de la cultura institucional, recursos, ventajas, estatus de las mujeres dedicadas a la academia, el proceso de cambio, el papel de la investigación, la carga de trabajo, las evaluaciones de la planta académica, la misión y la competencia. Descubrió que había una gran inconformidad con el modelo de las universidades incorporadas y con las fusiones institucionales. Healy (1996) por su parte, aborda la reestructuración a gran escala realizada en la educación superior pública en Minnesota en julio de 1995, la cual generó un sistema de 45 instituciones y que, recientemente, ha afianzado 18 colegios comunitarios y técnicos en diez. Healy explora otros cambios, tales como la descentralización, recortes de personal y cambios en los servicios de apoyo. La propuesta de otras fusiones genera la preocupación de que se lleven a cabo nuevas reformas antes que las anteriores hayan sido totalmente probadas. Identifica cierto grado de inquietud debido a la poca comunicación que se ha proporcionado sobre la descentralización y los recortes. Resulta evidente que lo anterior puede llevar al escepticismo y la desconfianza que puede tener como resultado sentimiento de incapacidad. Cuando hay dos instituciones involucradas, es necesario lograr

un equilibrio entre los protocolos de difusión de información que cada una de ellas conserva. Una de las instituciones puede estar deseosa de compartir los detalles de la fusión mientras que su contraparte puede no estarlo, por lo tanto, ambas deben llegar a un acuerdo.

Conclusión

Las fusiones, aun cuando son motivadas por razones económicas, implican cambios drásticos en la estructura organizacional de todas las instituciones involucradas y pueden ser de muchas formas, desde la absorción total, hasta la asociación compartida. Ya que en muchos Estados los recursos destinados a la educación superior son cada vez más limitados, las fusiones

pueden ser el único medio por el cual muchas instituciones puedan sobrevivir y prosperar en Sudáfrica. La revisión de la literatura que se hizo para escribir el presente artículo demuestra que por encima de los arreglos estructurales los líderes de las instituciones deben enfrentar la ansiedad presente en los miembros de su campus. Desarrollar planes estratégicos en línea con los planes de entrega de fondos del gobierno puede ser una forma útil de dar respuesta a las necesidades de las distintas partes interesadas. Estos planes también pueden contribuir al buscar la aceptación y reducir la resistencia a las fusiones. Para el tercer año (2007), más allá de llevarse a cabo las implementaciones en las fases iniciales de estas fusiones, se tiene que alcanzar las metas nacionales de equidad y acceso.

Referencias

- Dawkins, J. (1987). *Higher education: Policy Discussion paper*. Canberra, Australian Government Publication Service.
- Dawkins, J. (1988). *Higher Education: A policy statement*. Canberra, Australian Government Publication Service.
- Deetman, W. (1983). *Scale-enlargement, task reallocation, and concentration*. SDU, Gravehage.
- Department of Education. (1996). *White paper No. 1: The organization, governance and funding of schools*. Pretoria Department of Education.
- Department of Education (2002). *A New Institutional Landscape for Higher Education in South Africa*. Recuperado en abril 15, 2004 {http://education.pwv.gov.za/Policies%20and%20Reports/2002_Reports/new_institutional_landscape_he.htm}.
- Eastman, J. and Lang, D. (2001). *Mergers in higher education: Lessons from theory and experience*. Toronto, University of Toronto Press.
- Goedegebuure, L.C. (1992). *Mergers in Higher Education. A Comparative Perspective*. Utrecht: Lemma.
- Harman, G., and Meek, V. L. (Eds.). (1988). *Institutional amalgamations in higher education: Process and outcome in five countries*. University of New England: Department of Administrative and Higher Education Studies.
- Harman, G., y Harman, K. (2003). *Institutional mergers in higher education: Lessons from International experience*. *Tertiary Education and Management*, 9(1), 29-44.
- Healy, P. (1996). "Minnesota Tackles the Possibility and Problems of a Public-College Merger". *Chronicle of Higher Education*, 43 (17), p. A23-A24.

Hay, D., Fourie, M. (2002). Preparing the way for mergers in South African higher and further education institutions: An investigation into staff perceptions. *Higher Education*, 44(1), 115-131.

Lang, D.W. (2002). There are Mergers, and There are Mergers: The Forms of Inter institutional Combination, *Higher Education Management and Policy*, OECD, 14 (1) 150.

Leslie, L., and Brinkman, P.T., (1988). *The economic value of higher education*. New York: American Council on Education and Mcmillan.

Mahony, D. (1995). The rise of an Australian multi-sectoral university: Swinburne University of Technology. *Higher Education Review*, 27(2), 29-49.

Martin, J. and Samels, J.E. (1994) Merging colleges for mutual growth: A new strategy for academic mergers. John Hopkins Press: Baltimore.

Mungazi, D.A and Walker, L.K. (1997). Educational reform and the transformation of Southern Africa. Westport, Connecticut Praeger Publishers,

Peterson, M.W and Dill. (1997). Understanding the competitive environment of postsecondary knowledge industry. In Peterson, M.W., Dill, D.D., Mets, L. A., and Associates. (1997). Planning and management for enhancing environment. A handbook on redesigning postsecondary institutions. Jossey-Bass.

Peloquin-Dodd, M. and Stern, J. (2002). Weak equity markets hurt U.S. higher education endowments. *Standard and Poor Report*. New York, McGraw-Hill.

Sherman, P. (2004). Implementing Successful Mergers and Acquisitions. Organizational development, change and knowledge management. Available online http://www.linkageinc.com/newsletter/archives/od/paul_sherman_implementing_mergers.shtml.

Van Der Werf, M. (2002). Many colleges may close or merge, Standard and Poor's Predicts. *The Chronicle of Higher Education*.

Yesufu, M.T. (1973). Creating the African University. Emerging issues in the 1970s. Oxford Press.