

Nota de trabajo #89 (20 de septiembre de 2024)

Una función un ministerio: fundamentos

Autor: Darwin Caraballo

Las Notas de Trabajo son instrumentos que utiliza el Equipo Técnico de EDUCA a la hora de investigar sobre un determinado tema vinculado a la educación. Las Notas de Trabajo constituyen insumos fundamentales para posiciones institucionales reflejadas en productos publicables de la institución. Las Notas de Trabajo no necesariamente comprometen la opinión de la institución ni de los miembros de su Junta Directiva.

Estos tiempos que corren, definitivamente, parecen estar regidos por la diosa Atea. Esta deidad de la mitología griega, patrona de la insensatez y de las acciones impulsivas, empuja a hombres y mujeres de bien, como a Agamenón en la Ilíada, a tomar decisiones precipitadas y a formular opiniones ligeras sin los procesos de análisis y reflexión necesarios. Dicho más llanamente, basta un titular de periódico o un tweet en X para ver como un día y otro también se derivan posiciones y recomendaciones de política que, aunque bien intencionadas, responden, sobre todo, a una natural resistencia al cambio y a los riesgos que toda transformación trae consigo.

Al parecer Atea ha vuelto a soltar sus cabellos en la reciente polémica generada a partir de la decisión del gobierno dominicano de fusionar los ministerios de educación.

EDUCA, ha señalado al respecto que se trata de una decisión sensata y amparada en las buenas prácticas de la administración pública. Esto, fundamentado en la abrumadora evidencia empírica, dado que, exceptuando Cuba, Venezuela y la República Dominicana, más un híbrido en Uruguay con su Ministerio de Educación y Cultura y la Administración Nacional de la Educación Pública, el resto de los países Latinoamericanos dispone únicamente de un ministerio encargado de la función educativa del Estado. En Europa la realidad es distinta porque, aún Alemania y Bélgica que pudieran considerarse de estructura dual, la educación tiene una organización descentralizada en las comunidades autónomas o provincias que gozan de amplios niveles de autonomía. Al igual que en los Estados Unidos, donde en esencia no existe un ministerio de educación como se concibe en nuestra región. En el país del norte existe el Departamento de Educación de los Estados Unidos (U.S. Department of Education), responsable por la supervisión del

sistema y la asignación de las partidas del presupuesto federal, dado que la educación es responsabilidad de cada Estado. No obstante, aunque la mayoría de los países hayan resuelto tener un único ministerio educativo -aún aquellos con mejor nivel de logro- el número no es razón suficiente para argumentar que contar con una sola organización administradora de la función educativa del Estado es la mejor decisión.

De modo que, para descartar el argumento de la falacia Ad-populum, me propongo en este artículo enumerar una serie de razones que fundamentan esta decisión para calificarla como acertada. Para ello, seguiré un derrotero a través de diversas corrientes de pensamiento clásico de la teoría política, de la teoría del Estado y su administración, y también desde la pedagogía.

Antes de comenzar, debe recordarse la naturaleza de los ministerios. Estos son secretarías de estado, cuyos titulares son designados por el presidente del gobierno para hacerse cargo responsablemente de una función específica del complejo entramado de los estados modernos. Por esta razón y desde una lógica de buenas prácticas de ingeniería organizacional, donde los procesos determinan la estructura, debemos preguntarnos siempre cuál es el proceso o la función y luego derivar la estructura. Así, el proceso de velar por la seguridad ciudadana se organiza en el ministerio del interior y policía; el del aseguramiento de la atención de la salud, en el ministerio de salud; de igual forma que al proceso de planificación económica y hacienda, le corresponde un único ministerio.

A la función educativa del Estado le pasa exactamente lo mismo. Delegar esta función en un único ministerio, tenderá en primer término a facilitar la coherencia de las políticas educativas. Así lo plantea Jhon Dewey en su clásico trabajo de la primera mitad del siglo XX, cuando argumentaba que la educación es un proceso continuo que debe asegurar coherencia entre todos los niveles para asegurar el transitar por una misma trayectoria educativa, desde la primera infancia hasta la educación superior. Más reciente en el tiempo, Michael Fullan (2001); Elmore (2004); Hargreaves y Shirley (2009), presentan los desafíos de las reformas educativas, con especial énfasis en el aseguramiento de procurar un enfoque integrado entre la educación básica y la superior como clave para lograr procesos de reforma educativa efectivos.

En segundo lugar, disponer de una única organización que administre la función educativa del Estado deberá facilitar la coordinación entre otros sectores de la sociedad y la economía para facilitar un enfoque integral. Simon (1947) en su trabajo sobre la toma de decisiones en las organizaciones sostiene que el concentrar las decisiones sectoriales en una sola entidad facilita la toma de decisiones, evitando así los mensajes contradictorios tanto a los beneficiarios de los servicios públicos como a la burocracia. De igual forma Drucker (1967), argumenta que la centralización del liderazgo permite y facilita la toma de decisiones, la alineación de metas con estrategias, y es más efectivo para evitar la dispersión de responsabilidades, ineficiencias y conflictos.

En tercer término, un solo ministerio deberá contribuir a una mayor eficiencia administrativa y a evitar el excedente de la burocracia. Así lo señalaba Max Weber (1922), cuando advertía que la creación de múltiples estructuras burocráticas para hacerse cargo de funciones similares incrementaba notablemente la probabilidad de duplicar esfuerzos, producir ineficiencias, definir zonas grises, y por tanto generar potenciales conflictos interorganizacionales.

En cuarto lugar, el propio Paulo Freire (1970), tan admirado por los docentes latinoamericanos, abogaba por un enfoque pedagógico holístico capaz de entender a cada nivel, desde la primera infancia hasta la educación superior, como un eslabón de un mismo proceso integral. Al igual que Amartya Sen (1999) o Robinson (2001) que ven al desarrollo humano creado en los centros educativos de todos los niveles como un sistema continuo de todas las etapas de la vida.

En quinto lugar, contar con un solo ministerio de educación tendrá que facilitar la transición entre la educación de carácter básico con los niveles de educación superior. Así lo entienden Selznick (1957); Levin (2008) Ravitch (2010), cuando argumentan que la fragmentación de un mismo proceso administrado a cargo de dos entidades puede comprometer los procesos de transición cuando, en este caso, el estudiante es el mismo y su trayectoria única. En esta misma dirección J. Habermas (1962) advierte que la fragmentación de un proceso institucional propicia conflictos, competencias y tensiones entre entidades responsables que tienen necesariamente puntos de contacto. ¿Acaso el ISFODOSU no depende financieramente del MINERD, pero cae en la órbita de la rectoría del MESCyT? Cuando el INAFOCAM trabaja la formación continua de profesionales de la educación, ¿no debiera corresponder a la órbita de la educación superior mas es administrado por el MINERD? Me detengo con los ejemplos porque abrumaría y desviaría la atención del lector.

En sexto término, desde el clásico trabajo de Buchanan (1962), queda bien documentada y fundamentada la obligación de cada gobierno que administra circunstancialmente el Estado de guardar (entiéndase cuidar) los recursos públicos, así como perseguir la optimización continua del uso de estos. En esta misma línea argumentativa, Sala-i-Martin et. al. (2020) identifican como uno de los problemas estructurales de la educación dominicana la duplicidad, superposición y difusión de roles y responsabilidades bajo el sugestivo subtítulo “Demasiadas manos”.

En séptimo lugar, Giddens (1984) señala que ante entornos cambiantes, trabajar con estructuras unificadas para un mismo proceso tiene mayores capacidades para la necesaria adaptabilidad y flexibilidad ante demandas que se procesan de forma cada vez más inmediata. ¿No hemos escuchado, acaso, más de una vez que las reformas curriculares que se procesan en el MINERD

poco o nada tienen que ver con las propuestas educativas en la que se forman los docentes?

Por último, no es menor que algunos autores adscriban el éxito del modelo finés a la visión integrada que se tiene en ese país de la educación, en el cual un solo ministerio coordina desde la educación básica hasta la superior, como forma de asegurar la consistencia en las políticas y prácticas educativas (Sahlberg, 2011).

Esta validación teórica de la decisión del gobierno dominicano y a la cual EDUCA se afilia no está exenta de riesgos. EDUCA ha puesto el énfasis en la necesidad de definir una clara estrategia de migración para conducir la situación actual a la esperada resultante de la fusión de las dos carteras de Estado. En esta, tendrá particular centralidad la protección de las personas involucradas, en su gran mayoría profesionales valiosos que podrán continuar sirviendo a la educación y al país en distintas dependencias o funciones. Evitar los traumatismos provocados por procesos mal rediseñados, que redunden en bloqueos burocráticos o caos administrativos. Conducirse siempre en función de una cadena de valor que ponga en el centro al estudiante desde la primera infancia hasta el octavo y último nivel que define el marco nacional de cualificaciones.

En tiempos en que los estados nacionales están amenazados por corporaciones transnacionales, desde el poder tecnológico hasta el poder del crimen organizado, flaco favor le hacemos a éstos, si las posiciones que adoptamos se abroquelan en defender estructuras anacrónicas y carentes de sustento teórico, empírico y de racionalidad financiera.

Debemos todos hacer un esfuerzo por dejar atrás el inmovilismo provocado por el miedo, los potenciales riesgos o, peor aún, los intereses mezquinos de unos cuantos pocos que siguen aferrados a sus cargos como manda la vieja política que todavía repaga favores con puestos en la burocracia. Más bien, se debe aceptar el desafío, ignorar los conjuros de Atea, y enfrentar desde la ética de la responsabilidad los riesgos y desafíos que traen consigo los cambios inexorables.

Referencias:

Amartya Sen, *Development as Freedom* (1999)

Andy Hargreaves y Dennis Shirley, *The Fourth Way: The Inspiring Future for Educational Change* (2009)

Anthony Giddens, *The Constitution of Society* (1984)

Ben Levin, *How to Change 5000 Schools: A Practical and Positive Approach for Leading Change at Every Level* (2008)

Diane Ravitch, *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education* (2010)

Donald Schön, *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action* (1983)

Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (1947)

James Buchanan, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962)

John Dewey, *Democracy and Education* (1916)

Jürgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere* (1962)

Ken Robinson, *Out of Our Minds: Learning to be Creative* (2001)

Max Weber, *Economy and Society* (1922)

Michael Fullan, *The New Meaning of Educational Change* (2001)

Pasi Sahlberg, *Finnish Lessons: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* (2011)

Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (1970)

Philip Selznick, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation* (1957)

Richard Elmore, *School Reform from the Inside Out: Policy, Practice, and Performance* (2004)

Xavier Sala-i-Martin, Peter Prazmowski, Darwin Caraballo, *Gazebo: por un sueño país* (2020)