

Nota de trabajo #91 (10 de octubre de 2024)

A propósito del futuro del MINERD y el MESCyT fusionados Nota sobre los riesgos y otros cuidados

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.

Con el Decreto 580-24, la fusión de los ministerios de Educación de la República Dominicana comienza a materializarse. La comisión especial, creada a tales efectos e integrada por destacados profesionales y autoridades nacionales, ha sido encomendada a: elaborar y ejecutar un plan de integración, incluyendo la consolidación de las estructuras administrativas y de gestión; la armonización de políticas y programas; la optimización de los recursos; proponer una visión unificada de la educación desde el nivel inicial hasta el superior; y, al mismo tiempo, gestionar la transición.

En un artículo anterior publicado por Acento (<https://acento.com.do/editorial/reflexiones-necesarias-antes-de-revisar-el-pacto-educativo-9402011.html>) y recogido en la Nota de Trabajo Nro. 89 de EDUCA (<https://educa.org.do/2024/09/20/nota-de-trabajo-89-una-funcion-un-ministerio-fundamentos/>), fundamentamos las razones técnicas que validan la decisión del Gobierno dominicano de avanzar en esta dirección. Sin embargo, en ese mismo artículo se enunciaron algunos riesgos y cuidados que, a nuestro juicio, es necesario considerar durante el proceso rumbo a la fusión. A continuación, una ampliación de esos aspectos. Pero antes, corresponde señalar algunas referencias necesarias al concepto de fusión.

Desde la perspectiva de la teoría organizacional, la fusión se entiende como el proceso a través del cual dos o más organizaciones se sintetizan en una nueva, con el propósito de agregar valor (Drucker, 1985; Faulkner, D., &

Campbell, 2013). Este valor agregado puede deberse a una mayor eficiencia operativa, al aprovechamiento de sinergias o a la integración vertical y horizontal de los macroprocesos en los que participan las organizaciones fusionadas. Desde la perspectiva del sector público y, en particular, desde las corrientes del *New Public Management*, las fusiones buscan, además, reducir costos, optimizar el uso de los recursos derivados de los impuestos pagados por la sociedad, evitar la duplicidad de funciones, reducir el riesgo de superposición de áreas de competencia, lograr mayor coherencia institucional y asegurar el liderazgo en procesos complejos y continuos de reforma (Pollitt, C., & Bouckaert, G., 2017; Schillemans, T., & Biela, J., 2017).

De hecho, influenciados por la corriente de la nueva gerencia pública, las fusiones han sido procesos recurrentes desde finales de los años 80. Desde Nueva Zelanda, que fusionó los ministerios de Empleo y Trabajo en 1987, hasta Australia en 2019, que concentró en una sola organización las funciones de Infraestructura, Transporte, Desarrollo Regional y Comunicaciones. Quizá el caso más reciente en materia educativa lo presenta Argentina, donde con el advenimiento del espíritu “anarco-capitalista” en el poder, como lo define su presidente Javier Milei, se fusionaron los ministerios de Educación, Trabajo, Desarrollo Social y Salud bajo una única cartera de Capital Humano (F.J. Guzman, 2024).

Sería deseable que el Gobierno dominicano, y ahora la Comisión formada para tales efectos, tuviera en cuenta que no hay registro de fusiones sencillas y mucho menos perfectas. La brecha de implementación, generada por la distancia entre el diseño de la política (o la fusión en este caso) y lo efectivamente ejecutado, no es menor, y la transición del estado actual al esperado está plagada de riesgos de diversa naturaleza (M. Abdullahi - N. Othman, 2020). A continuación, se presenta un conjunto de estos riesgos que, sin pretender ser exhaustivos, ilustran la complejidad del proceso que el MINERD y el MESCyT están próximos a iniciar.

1. **Culturas organizacionales diferentes.** Las culturas organizacionales, a pesar de tratarse de instituciones del mismo sector, no necesariamente son iguales ni mucho menos compatibles. Aunque el MINERD precede al MESCyT tal y como lo conocemos hoy, consolidado en el sistema nacional de educación superior definido por la Ley 139-01, no es menos cierto que sus tradiciones e identidades tienen raíces profundas en el pasado. En este sentido, los funcionarios de ambos ministerios han desarrollado patrones de acción diferentes y podrían experimentar una resistencia natural al cambio, adoptando formas distintas de hacer las cosas. Esto es especialmente relevante si perciben que sus funciones y

roles tradicionales se ven amenazados por la fusión, lo que podría disminuir su productividad, afectar la moral y generar dinámicas de sabotaje interno al proceso de fusión (M.L. Marks - P. Mirvis, 2011).

2. **Interrelación del talento humano.** La naturaleza del MINERD como proveedor directo de servicios educativos y a la vez rector difiere de la naturaleza esencialmente rectora del MESCyT. Esto se refleja también en la diversidad y tamaño de su funcionariado. Mientras la nómina del MESCyT no supera los 2,000 empleados, entre funcionarios administrativos y docentes del MINERD se superan los 230,000. La fusión de ambos organigramas podría generar conflictos y desavenencias al identificar funciones similares para tareas similares, además de reclamos salariales cuando, ante funciones iguales, la remuneración en las carteras previas a la fusión sea significativamente diferente.
3. **Integración de sistemas administrativos y de información.** Los procesos administrativos y los sistemas de información actuales están soportados en plataformas tecnológicas que deberán ajustarse, integrarse e implantarse, mientras continúan corriendo procesos como pagos de nómina, gastos de funcionamiento y adquisiciones. La posible pérdida de información o la transición de sistemas y plataformas digitales deberá manejarse con el máximo cuidado y redundancia para evitar el caos tecnológico y el descontento de usuarios y proveedores. Sorprende que en la Comisión designada para este fin no se haya integrado al Consejo Nacional de Competitividad y su programa *Burocracia Cero*, ya que este actor es clave para la optimización de procesos y la integración de sistemas de información, además de aportar las lecciones aprendidas en sus primeros tres años de ejecución.
4. **Organización territorial.** La naturaleza del MINERD como proveedor de servicios educativos le ha impuesto una organización territorial estructurada en niveles central, regional, distrital y unidades educativas (centros educativos). En cambio, el MESCyT, por su naturaleza rectora de la educación superior, la ciencia y la tecnología, tiene una visión más integral del territorio. La fusión plantea una oportunidad para gestionar el territorio de manera más eficiente. Esto significa repensar la intervención del ministerio fusionado, diferenciando con claridad el rol rector del rol de proveedor de servicios educativos, y redefinir las estructuras territoriales que, en muchos casos, parecen anacrónicas dada la evolución tecnológica y la nueva naturaleza que deberá adoptar la entidad fusionada.

- 5. Estructura de gobernanza.** La Ley 66-97 define al Consejo Nacional de Educación como el órgano máximo de decisión en materia de política educativa, con funciones como la aprobación del currículo y del anteproyecto de presupuesto. Por su parte, la Ley 139-01 atribuye al Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología el máximo gobierno del sistema de educación superior. Ambos consejos cuentan con una integración multi-actor. Redefinir roles, esquemas de gobernanza, representación y alcance de estos organismos supraestatales será un reto complejo, ya que parecería sensato constituir un único órgano colegiado para la dirección de la política educativa, que englobe todos los niveles.
- 6. Ajustes normativos.** El concepto de fusión implica la creación de una nueva entidad institucional. Por lo tanto, las leyes 66-97 y 139-01, que regulan los ámbitos de competencia del MINERD y del MESCyT respectivamente, no pueden simplemente fusionarse o ser absorbidas. Se requerirá de un nuevo marco normativo. Dada la naturaleza dinámica del proceso de fusión, que requerirá ajustes constantes y experimentación, parece razonable sugerir que la regulación definitiva —plasmada en una nueva Ley General de la Función Educativa del Estado— se establezca al final y no al inicio del proceso. De lo contrario, se corre el riesgo de diseñar un marco rígido con un cumplimiento flexible, cuando lo que el nuevo ministerio necesita es un marco normativo flexible con un cumplimiento rígido.
- 7. Integración de presupuestos, lógicas de programación y ejecución.** Existe un riesgo importante asociado al manejo presupuestario. La diferencia entre los presupuestos del MINERD y el MESCyT es significativa: en 2023, el primero fue casi 71 veces mayor que el segundo. No sería sorprendente que, por razones prácticas, las lógicas de administración y programación de los recursos se alineen con las del MINERD. Sin embargo, programas como el de becas financiado por el Estado, que no ha sido suficientemente estudiado para medir su impacto en la matriz productiva del país, podrían no ajustarse bien a las dinámicas del MINERD. Además, los ahorros buscados con la fusión no deben comprometer la calidad de la educación ni los compromisos asumidos en el Pacto Educativo, vigente hasta 2030 y recientemente reafirmado por las autoridades gubernamentales y el Consejo Económico y Social.
- 8. Relaciones con el entorno.** El MINERD cuenta con la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) como un socio incómodo en su

ecosistema. Existe el riesgo de que esta organización sindical vea fortalecida su capacidad de presión, extendiéndola ahora al ámbito de la educación superior. De hecho, durante el proceso del Pacto Nacional para la Reforma Educativa, la ADP y la representación gremial de la UASD formaron en varias ocasiones coaliciones de veto que bloquearon consensos alcanzados por el resto de los actores (G. Tsebelis, 2002). Extender el nivel de conflictividad característico de la relación ADP-MINERD al ámbito de la educación superior es un riesgo que la Comisión y el Gobierno deben considerar seriamente, desarrollando acciones para mitigarlo desde el diseño original.

9. Estrategias de comunicación. Desde la teoría de la acción comunicativa (J. Habermas, 1981), se sabe que las instituciones coordinan sus acciones y posicionamiento en la sociedad a través de sus estrategias de comunicación, sean estas deliberadas o por omisión. En este sentido, las formas en que el MINERD y el MESCyT se han presentado ante la sociedad han sido notablemente diferentes, lo que se refleja en estudios de opinión pública. En estos, el MESCyT ha recibido sistemáticamente una mejor valoración que su par (EDUCA, 2021; Defensor del Pueblo, 2022). Por lo tanto, la fusión puede representar un riesgo para la reputación del MESCyT, aunque también una oportunidad para irradiar su buena imagen al sistema educativo en su conjunto.

10. Tiempos administrativos vs. tiempos políticos. En la revisión bibliográfica realizada para este artículo, se han consultado diversos casos de fusiones ministeriales. Algunos de estos han enfrentado múltiples problemas de implementación, mientras que otros han sido exitosos. Un ejemplo del primer grupo es el intento de fusionar las secretarías de Estado de Medio Ambiente, Energía, Transporte y Planificación Territorial en un único Ministerio de Ecología, Energía y Desarrollo Sostenible durante el Gobierno de Sarkozy en Francia, en 2007. Aunque la idea era modernizar el Estado, los costos de la fusión, las tensiones y los problemas de coordinación fueron elevados (P. Bezes - P. Lidec, 2011). Por otro lado, un caso de éxito es la fusión de la Secretaría de Estado del Trabajo y Pensiones del Reino Unido en 2001, que reportó beneficios significativos, como ahorros, mejoras tecnológicas y un mejor servicio al ciudadano (S. Evans, 2001).

Los procesos de fusión suelen tomar varios años en consolidarse. En los casos estudiados, el rango varía de un mínimo de tres años a un máximo de ocho o más. Dado que la cuenta regresiva para el segundo y último mandato

del Presidente Abinader ya ha comenzado, es importante considerar el riesgo de que el proceso no se consolide antes del cambio de gobierno en 2028.

En resumen, de la revisión de casos de fusión se desprenden varias lecciones aprendidas: la gradualidad en los procesos para acompañar los cambios administrativos, la necesidad de liderazgos claros, la comunicación efectiva, la integración tecnológica para simplificar procesos y, como mencionamos en la Nota de Trabajo anterior, el cuidado de las personas, quienes en última instancia son las que hacen a las organizaciones. Sin embargo, estos aspectos deberán abordarse en una próxima entrega, dado que el espacio en estas Notas es muy limitado.

Para concluir, es importante destacar los riesgos y las dificultades que conlleva un proceso de fusión de entidades complejas que no pueden detener su funcionamiento mientras se concreta una nueva arquitectura organizacional. Este es un típico caso de "reformular la casa con los dueños dentro", por lo que los cuidados y la secuencia de las actuaciones serán fundamentales.

Al final, como en la novela *El corazón de las tinieblas* de Joseph Conrad, no basta con buenas intenciones para transitar con éxito los cambios culturales y de procesos. No solo se trata de buscar ahorros, coherencia institucional o gestión eficiente; también es necesario administrar los riesgos con habilidad, diseñar planes de contingencia y, sobre todo, escuchar a las personas para cuidarlas. Como en la historia de Conrad, se deberá evitar la aparición de personajes como Kurtz, cuya ambición de poder convirtió una noble empresa en un caso de despotismo y corrupción, apartándose de los valores de sus promotores. Pero, sobre todo, se deberá evitar que, al final del proceso, el resultado termine como en la clásica novela: ¡El horror! ¡El horror!

Referencias:

- Alaranta, M., & Henningsson, S. (2008). *An integrative framework for IT integration in mergers and acquisitions*. *Journal of Information Technology*, 23(3), 203-220.
- Bezes, P., & Le Lidec, P. (2011). *Steering from the Centre in France in the 2000s: When Reorganizations Meet Politicization*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.

- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate.
- Evans, S. (2001). *Welfare Reform and the Department for Work and Pensions: The Road to Modernisation*.
- Faulkner, D., & Campbell, A. (2013). *The Oxford Handbook of Mergers and Acquisitions*. Oxford University Press.
- Fundación Jaime Guzman, (2024). Milei Presidente, los desafíos de su primer mes. https://www.fjguzman.cl/wp-content/uploads/2024/01/IP_387_argentina.pdf
- Government of Australia (2019). *Public Sector Governance and Management: Morrison Government Cabinet Reshuffle and Departmental Mergers*. Official Press Release.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. Beacon Press. (Original en alemán publicado en 1981).
- Lane, J. E. (2000). *New Public Management: An Introduction*. Routledge.
- Marks, M. L., & Mirvis, P. H. (2011). *A framework for the human resources role in managing culture in mergers and acquisitions*. *Human Resource Management*, 50(6), 859-877.
- Muhammad Abdullahi, Nooraini Othman (2020), Bridging the Gap between Policy Intent and Implementation. <https://core.ac.uk/download/pdf/338813565.pdf>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press
- Schillemans, T., & Biela, J. (2017). *The Accountability of Agencies: Managing the Issues of Accountability in Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.