

el mimetismo administrativo en la educación

¿Una Trampa a la Modernización del Tercer Mundo?

Dr. Víctor Bernal Barbosa.

INTRODUCCION

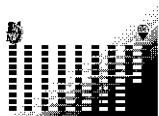
Vivimos una época de profundas transformaciones técnicas y tecnológicas, pero no mentales.

Los acontecimientos ocurridos a escala mundial durante los últimos veinticinco años han mostrado que la idea lanzada por el Mariscal Tito, no era sólo una ilusión tercermundista. Más recientemente, con la reunión de la UNCTAD en 1972, en Santiago, de los "77", y las reuniones de Argelia y Lima, de los países no alineados, sin contar la creciente crisis del petróleo y los últimos golpes de estado (Chile, Afganistán, Níger, etc.), nos permiten constatar la intensidad de la crisis en el tercer mundo.

Ahora bien, estos acontecimientos señalan un movimiento de liberación política y econó-

mica de los países pobres, como resultado elocuente del hecho que desde 1960, según estadística de la FAO, la alimentación a escala planetaria disminuye peligrosamente; con casos patéticos de hambre en Biafra y en Etiopía. Al mismo tiempo, el crecimiento exponencial de la población anula los efectos del crecimiento económico y aún los más dinámicos, como es el caso de México y Brasil (60% de la población de América Latina). Y dado que nuestras ideas apuntan hacia el estudio de los rasgos del subdesarrollo, ¿cómo no evocar las relaciones de dominación económica y tecnológica entre los países industrializados y los otros, a veces superexplotados?

En este orden de ideas, el doble reto a los países no industrializados es a la vez el desarrollo y la defensa de su soberanía. Dicha situación pesa considerablemente sobre los países que por de-



finición no tienen recursos, o que, cuando los tienen, no pueden explotarlos por falta de medios científicos y tecnológicos, por un lado; y por el otro, requieren de la "autorización" para hacerlo. No obstante, las necesidades se hacen cada vez más fuertes y los cambios de realidad se imponen. Para ello es necesario provocar una toma de conciencia.

La consecuencia implícita es una creciente importancia de la educación y de la calificación para el trabajo. En suma, la capacitación de recursos humanos, enmarcada en un proceso de vigorización constante del soporte administrativo de los jóvenes Estados y de sus también crecientes atribuciones sociales.

En la búsqueda del desarrollo económico y político hay trampas que propician acrecentar en vez de disminuir la dependencia respecto de los países industrializados. Tal es el caso de algunas introducciones tecnológicas en el terreno administrativo, de las cuales un buen ejemplo es la introducción de las técnicas del Management, originadas en países desarrollados, en la administración de la educación pública. Tendencia mimética surgida hace una docena de años aproximadamente. Tendencia que llega o puede llegar a ser fuente de enormes desperdicios y frustraciones si no se toman medidas correctivas.

Evidentemente, no nos proponemos en estas páginas mostrar a través de un estudio comparativo los resultados de dicha introducciones en todas aquellas naciones pobres que así lo han intentado, en cambio, sí podemos analizar someramente: I.—El conflicto que resulta de tal introducción, así como una evaluación del mimetismo subyacente; y II.—Una referencia al caso mexicano.

I EL CONFLICTO

Si las administraciones públicas de la educación en los últimos tiempos tratan de modernizarse, esencialmente a partir de la introducción de las técnicas del Management, propias del sector privado, originadas, en parte en Inglaterra y desarrolladas y perfeccionadas en Estados Uni-

dos; estamos obligados a constatar que esta introducción no opera sin suscitar conflictos de muy variada índole. Si partimos de la hipótesis que estos conflictos, se deben en parte, al hecho que el management ha sido concebido en un medio y para un medio descentralizado y que no encuentra un medio de recepción favorable en los países fuertemente centralizados (p. ej. las ex-colonias españolas, francesas y portuguesas). Surgiendo así, conflictos de orden estructural (falta de condiciones de receptividad), de orden funcional sobre todo (comportamientos en contradicción con las actitudes exigidas por esas técnicas) y de orden ecológico igualmente (problemas del tradicionalismo y del desarrollo económico alcanzado). Entonces comprobaremos que las administraciones excesivamente centralizadas, como en el caso mexicano, encuentran una fuerte resistencia frente a la introducción de nuevas técnicas, resistencia que hace o amenaza hacer inaplicable o inoperante el conjunto de toda reforma. Ello hace prioritario, aún desde un punto de vista estrictamente racionalista, la necesidad de transformar las *estructuras mentales más aferradas*.

Ahora bien, ¿por qué el management estaría en conflicto con la centralización? Se trata de una contradicción orgánica; pues la finalidad del management no es la de la centralización. El *management*, se dirige hacia la eficacia mientras que la centralización apunta hacia el control y el poder. Aún más ¿por qué habría una oposición entre eficacia y poder? Examinando el funcionamiento del sistema, es posible percibir que el poder se apoya sobre la jerarquía y el secreto, en tanto que la eficacia exige la cooperación y el trabajo de equipo. En un sistema jerarquizado, al contrario, hay rivalidad en lugar de cooperación y tortuguismo en lugar de colaboración. Es obvio que hay casos en los que la introducción de las técnicas modernas ha sido efectiva. Incluso algunos han pretendido que estas técnicas han salvado la centralización (la Informática, por ejemplo, al centralizar los datos, vigoriza la centralización administrativa). Sin embargo, los casos de éxito son excepcionales y, podríamos decir, confirman la regla. En este sentido las técnicas modernas no pueden



ser efectivamente introducidas salvo la reunión previa de ciertas condiciones. Ciertamente, el secreto deviene cada vez menos una característica de la administración en el mismo nivel que otrora, pero la razón de ésto es precisamente que el management favorece esta evolución; y sin esta ruptura del sistema del secreto administrativo, esta modernización no podría hacerse más allá de un cierto punto.

¿Qué relación existe entre el estudio de la modernización de los servicios de una Secretaría de Educación y los problemas políticos de la enseñanza y del sistema? La administración sirve claramente la política del poder en turno y no se puede separar decisión administrativa de decisión política.

En cuanto a la resistencia, hemos constatado que en un sistema administrativo centralizado se engendran resistencias al management, dado que, por ejemplo, los hábitos de trabajo en un sistema dividido en compartimientos eran contrarios a la colaboración y al trabajo de equipos; que la planificación suscita la hostilidad de aquellos que temen ver usurpado su poder por especialistas; que el secreto burocrático se opone a la recolección eficaz de datos, necesaria para la informática. Podríamos afirmar que las resistencias son inherentes al sistema y que, para vencerlas sería necesaria toda una estrategia susceptible para superarlas y desembocar en una aplicación efectiva de las reformas emprendidas.

En suma, partiendo del postulado que el management es aplicable a ciertos países bajo ciertas condiciones económicas, políticas y psicológicas, la estrategia más indicada, según nuestras propias estimaciones, sería ante todo la búsqueda de métodos y técnicas para crear esas condiciones. Es necesario pues, adoptar y adaptar las técnicas que permitan introducir con éxito las técnicas modernas por lo menos en las unidades centrales de una secretaría de educación. Ello exige en primer lugar un inventario de estudios de Ciencia Administrativa, por demás poco numerosos, dada la corta edad de esta ciencia y por supuesto también, de su rama, la Administración de la Educación, más joven aún;

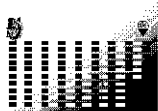
así como el estudio comparativo de experiencias y resultados obtenidos en los diferentes países. En pocas palabras, un enfoque comparativo y sistémico, reemplazando el tradicional y peligroso mimetismo.

Es evidente que en tanto no se hagan este tipo de investigaciones y realizaciones las actitudes miméticas subsistirán. Lo que nos obliga de inmediato a analizar y evaluar el fenómeno del mimetismo administrativo, no como un rasgo exclusivo, pero sí, típico de los países en proceso de industrialización

MIMETISMO: G. Langrod lo define como la facultad de implantar un modelo extranjero en una sociedad dada (1). Esta noción comprende también la imitación humana y se efectúa en diversos niveles: "micro y macromimetismos, o sea, imitación parcial o global de un sistema. (2).

EL MIMETISMO, LOS "PROS": Varios autores y sobre todo diversas experiencias han demostrado que un brusco corte con las realidades existentes no es deseable; es necesario tomar conciencia y conocimiento de lo que hay y no pensar construir desde cero. G. Langrod enumera ciertas ventajas del macromimetismo; aquel que sirve a la difusión de las innovaciones, a una interacción cultural enriquecedora; enfatiza en considerar la administración como un sistema que puede ser analizado en relación con otros (de ahí una pluridisciplinariedad necesaria). El macromimetismo permite igualmente configurar las dificultades enormes de una auténtica reforma. Además, las cosas no cambian solas y naturalmente es necesario efectuar los cambios previstos y el mimetismo ayuda a racionalizar y planificar el mecanismo administrativo. El mimetismo puede también servir de instrumento de desarrollo en la medida que permite la ejecución de decisiones que se saben eficientes para llegar a menores gastos y aún quemando etapas, al resultado deseado.

EL MIMETISMO, LOS "CONTRA": Tal vez más peligrosas, por lo poco perceptibles, las imitaciones tecnológicas tienden a acrecentar la dependencia económica, lo que equivale a decir, que un esfuerzo constante es necesario para ela-



borar técnicas propias y deshacerse de la parálisis mental, que persuade que los países altamente desarrollados ya todo han descubierto y que no queda nada por imaginar. Aquí y ahora podemos insistir, con un estudioso filipino (3), en la necesidad de hacer reconocer la necesidad de la investigación en administración de la educación. Finalmente, el mimetismo **más nocivo** es aquel que por absurdo nos resulta muy costoso; habiéndonos dado la ilusión de resolver los problemas, y que a la postre, nos aporta nuevos y más complicados problemas aún. Un ejemplo sería el de ciertas campañas audiovisuales que han conducido a enormes desperdicios y, tal vez lo más grave, a una gran desconfianza,

LECCIONES DEL MIMETISMO: Los objetivos deben ser discutidos por las gentes a quienes concierne, reflejando los valores de su propia sociedad y no por aquéllas de otra, por ejemplo que sea. Como dice G. E. Caiden:

"La élite y los expertos extranjeros pueden ponerse de acuerdo en cuanto al programa de reformas, pero en tanto ellos no convencerán a las masas, dichas reformas permanecerán sin significación". (4).

G. Langrod, recomienda un programa de acción para sacar beneficio del mimetismo sin caer en sus trampas; tratando de extraer aquellos aspectos que armonicen de la mejor manera con la situación particular de cada país. En este programa descuello por su importancia esencial el punto relativo a la necesidad de formar los cuadros locales y al cual podríamos agregar, el de vencer la resistencia o la desconfianza por medio de una oportuna, veraz y suficiente información.

Siendo la finalidad de establecer un plan nacional o sectorial en condiciones previamente favorables, el problema clave reside en realizar la unidad entre "un plan" y su aplicación, es decir el paso de la teoría a la práctica. Es por eso que la idea de progresividad es fundamental en el éxito del proyecto (5).

II ALGUNAS NOTAS PARA EL CASO MEXICANO

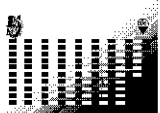
Tal vez la reflexión más importante para el

futuro de la educación en el tercer mundo es la de Ivan Illich, habitando y trabajando en este país. Illich, señala que en los países industrializados, desde hace 150 años se están alienando a la técnica y que la escuela es un monopolio que obliga a recibir los conocimientos sólo en sus locales, lo que conduce a perpetuar el modo de producción tecnológico; así resulta muy difícil imaginar un cambio radical en dichos países, lo que en cambio, sería más fácil en los países del tercer mundo.

En un plano más concreto y circunscrito a la realidad mexicana, no sólo toda reforma sino todo acto administrativo reviste un acto político, dada la relación estrecha que existe entre lo administrativo y lo político en nuestro país. Esta constatación no puede ser ignorada por ninguna reforma, so pena de fracasar. De donde se sigue, que una reforma administrativa debe acompañarse y complementarse de una reforma política; lo que equivale a decir que el estilo político gubernamental debe complementarse, por ejemplo: permitir una real oposición sindical.

México, siendo un país en proceso de industrialización desde hace más de 30 años, a partir de 1971 inicia una modernización basada en las técnicas del management, en el campo de la administración de la educación. Tres son los grandes pasos que configuran dicha introducción a saber: 1) Reorganización central (SEP); 2) Creación de la subsecretaría de planeación y 3) Ejecución de un programa de descentralización a partir de 1973. Obviamente no conocemos, quizá por qué todavía no se acostumbra o no se puede, en la administración pública mexicana, una evaluación imparcial y aproximada del alcance y eficiencia de dichas reformas. A falta de tal investigación, conviene clarificar al lector los problemas y necesidades, que a nuestro juicio, esquematizan, un pequeño programa, agregando algunas recomendaciones que eventualmente pueden contribuir a su superación; con la esperanza de evitar las posibles disfuncionalidades de dicho esfuerzo administrativo.

NECESIDADES Y PRINCIPALES PROBLEMAS:
Tal como se plantean las necesidades en el contexto mexicano, ellas se articulan alrededor de



tres grandes ideas: utilización óptima de los recursos (evitar el despilfarro); formación de especialistas locales; y transformación de actitudes (vencer las resistencias al cambio). De aquí resulta que el principal problema material sea el del financiamiento. Ciertamente, la América Latina no se encuentra en el mismo estadio de subdesarrollo y está más comprometida en la vía de la industrialización, que la mayor parte de los países de Asia o África. Y dentro del grupo latinoamericano, México, Venezuela, Argentina y Brasil ocupan el primer lugar en el desarrollo industrial. Pero, con una tasa de crecimiento demográfico de 3.5%, una de las más fuertes del mundo, y con una clase media creciente, el Estado Mexicano no podrá por largo tiempo seguir pagando aproximadamente el 90% de los cargos de la educación. Y eso, pese a las más recientes medidas fiscales y a nuestras exportaciones de petróleo. La crisis social se va acentuando y no hay duda que la mejor solución inmediata es una redistribución más justa de las cargas fiscales.

Un problema técnico, imposible en el actual estado de cosas, es el de calcular el rendimiento del sistema educativo. Pues la idea central del management es el control de los resultados. Actualmente se procede por aproximación; por ejemplo, ciertos sectores se prestan mejor que otros a cálculos de costos. La naturaleza abstracta de la educación es un obstáculo a la cuantificación precisa de los resultados; no obstante, estamos seguros que en la próxima década, progresos tecnológicos serán alcanzados en este sentido.

Un problema de alternativa política: cuando los recursos son limitados, la elección es inevitable. Desde hace 35 años, México ha privilegiado el crecimiento económico con el éxito que todo mundo conoce, pero a expensas de lo social, resultando un desequilibrio patente (huelgas nacionales de 1959, movimiento de 1968). Se trata pues, de la dificultad en articular, en un contexto de planificación, por un lado: las necesidades en mano de obra y por el otro, la justicia social (igualdad de oportunidades).

Otro problema importante es el delegación

de decisiones: México no tiene ni a nivel federal ni a nivel secretarial una experiencia en el proceso de la descentralización, lo que nos obliga a una experimentación cuidadosa y progresiva.

Para nosotros el problema de fondo es el de las actitudes, puesto que las estructuras, centralizadas desde sus orígenes, han condicionado un comportamiento por parte de los empleados públicos que no puede cambiar de un día al otro. El problema se plantea en el nivel de la formación del personal con una nueva perspectiva, permitiendo instaurar hábitos actualmente contrarios a aquéllos que existen y que bien podríamos llamar distensión general de luchas intestinas. Para ello, es necesario captar las críticas que se hacen a la administración y, sin olvidar, como dijera E. Pisani (6), que el reformador debe estar por encima de la refriega.

TRES RECOMENDACIONES: 1) El medio más adecuado para abrir la administración es la verdadera discusión, lo mismo vertical que horizontal, organizada en torno a temas o problemas precisos de la reforma. Estas discusiones, como todo lo que precede, deben contar con el pleno apoyo del secretario de Estado y además, con el de los cuadros superiores y el de los cuadros medios; 2) La importancia de los cuadros medios es creciente, sobre todo la de los "técnicos" a medida que la administración mexicana se tecnifica. Toda estrategia participativa "correctiva" debe ser emprendida no solamente de arriba-abajo sino sobre todo a partir del nivel medio hacia arriba y hacia abajo. De lo contrario lo alto quedará aislado, ante la apatía de los otros niveles; 3) Puesto que concebimos la reforma como un proceso permanente, sería conveniente experimentar un equipo de expertos multidisciplinarios permanentes que tuviera una visión de conjunto para que pudiera asegurar una auténtica coordinación. Este equipo sería una emanación real de la unidad de Organización y Métodos. Además dicha unidad, a su vez, debiesen, depender de otro nivel de autoridad jerárquica y contar con una mayor jerarquía en vez de la que actualmente dispone.



CONCLUSION

Una de las ramas de la Ciencia Administrativa, la Administración de la Educación, tendrá sin duda en los años próximos un desarrollo excepcional, sobre todo a partir de las experiencias de los países del tercer mundo. Así, la colecta de datos concerniente a la gestión administrativa cotidiana, es una operación indispensable y representa una etapa crucial en el desarrollo. Pues es, en ella misma, un trastorno del sistema; abriendo los servicios, rompiendo el secreto. En síntesis ella es un instrumento de modernización de dos filos: uno, porque a la vez que participa del sistema de modernización, también, juega un papel como agente de cambio, transformando los comportamientos y las mentalidades.

Los países del tercer mundo están enfrascados en una carrera contra reloj. Uno de los rasgos del subdesarrollo es la explosión demográfica que anula los progresos económicos más notables, como es el caso de México, donde los esfuerzos de la planeación familiar apenas van comenzado. El sistema educativo se acrecienta cada año en alrededor un millón de alumnos. Frente a esta presión, la recopilación de datos necesarios a la racionalización, aparece como una tarea gigantesca y desesperante.

Cada vez más parece que el único instrumento eficaz frente a la actual crisis, en el ámbito económico principalmente, es la solidaridad internacional. Desde un ángulo de vista mexicano, podría intentarse un intercambio de estudios y experiencias, no sólo con los países industrializados como ha sido tradicional sino muy especialmente con los del tercer mundo y muy particularmente con los de América Latina por razones y afinidades históricas evidentes. Es claro, que tal empresa no es factible sino se aprovechan aquellos especialistas con los cuales precisamente México ya dispone. Pues el efecto multiplicador más importante es el de la formación, como premisa al estudio de realidad, o sea, la información.

Las relaciones entre los países ricos y los países pobres o en despegue se transforman ante nosotros (ya no sólo se discute en Naciones

Unidas el petróleo, sino también las materias primas). Y las formas de cooperación mundial serán modificadas, coyuntura que es necesario acelerar y aprovechar. La cooperación entre los países del tercer mundo es sin duda el nuevo factor más notable y, en este sentido, imaginamos un organismo tercermundista que sería, para los países pobres lo que es la OCDE para los países desarrollados. Además, los esfuerzos de independencia económica asociados inevitablemente al desarrollo de una tecnología, podrían canalizarse por medio de la creación de un banco tercermundial de datos y su tratamiento, donde podrían participar todos los países en cuestión. Esta cooperación puede en la confrontación de diferencias y de similitudes, arribar a un enfoque propio a los países y no basados en una simple imitación de los países industrializados.

NOTAS

1. G. Langrod, "Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique", **Revue Internationale des Sciences Administratives.**, Vol. XXXIX, No. 2, 1973, p. 4.
2. G. Langrod, **Ibid.**, p.5 y sigs.
3. A. Elevazo, "Research and Educational Management", **Modern Management**, Asian Institute of Educational Planning and Administration, 1971, pp. 528-534.
4. G. E. Caiden citado por G. Langrod en **op. cit.** p. 14.
5. R. F. Lyons, "The use of Modern Management Techniques in Education in Developing Countries", **Seminario interregional sobre la utilización de las técnicas Modernas de Gestión en la Administración Pública de los países en desarrollo**, ONU, New York, 1971, pp. 135-137.
6. E. Pisani. **Strategies et tactiques de la modernisation de la administration publique dans les pays en développement**, Recopilación de artículos de varios autores por I. Chapel, Director de investigaciones, Institut International des Sciences Administratives, 1972, Bruxelles, p. 58.

