

74  
12



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**La Educación Agropecuaria no Formal. Análisis de  
un Proceso Político-Institucional (1976-1982)**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de  
**Licenciado en Sociología**

**P r e s e n t a :**

**Luis Enrique Bernal Reyes**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

Presentación.	1
Introducción : La Planificación de la Educación y de su Vinculación con el Sector Productivo.	14
- La planificación en el sexenio 1976-1982.	15
- La planificación de la educación.	23
- La planificación educativa del subsector tecnológico.	32
- La planificación de la educación agropecuaria.	43
- El convenio de vinculación SARH-SEP.	47
El Proyecto de Educación No Formal.	58
- Introducción.	59
- Antecedentes (mediados de 1979-enero de 1980).	61
- El arranque (enero-agosto de 1980).	75
-el planteamiento tecnico-educativo.	76
-el planteamiento politico administrativo.	83
-contradicciones en el arranque del PENEFO.	86

- Un impulso abrumador (agosto-diciembre de 1980). 89
- primera autoevaluación del proyecto de educación no formal. 93

**Conclusiones.** 158

- Planificación y política educativa. 159
- La vinculación de la educación agropecuaria en el contexto de la planificación educativa. 164
- El manejo institucional y administrativo del proyecto de educación no formal. 168
- Los modelos pedagógicos. 174

**Bibliografía.** 181

**Anexos.** 185

## PRESENTACION

Este escrito, que presento como Tesis de Licenciatura, tiene para esta fecha una larga historia:

Comencé a trabajar sobre la educación agropecuaria en 1981 como auxiliar de investigación en el DIE-CINVESTAV-IPN<sup>(\*)</sup> con el Dr. Eduard Weiss y con Marisela Márquez, quienes recientemente habían emprendido un estudio de este tema con un enfoque, alternativo al empírico-cuantitativo, denominado genéricamente -cualitativo-. Tanto el enfoque como la temática constituían una novedad en investigación educativa en el país; en mi calidad de recién incorporado al equipo con más razón constituía una novedad para mí. Desde esa fecha se inició un proceso de formación y entrenamiento tanto sobre el tema de la educación agropecuaria como la nueva manera de abordarla que continúa hasta la fecha en el DIE.

La tesis en realidad es sólo uno de los productos de una investigación realizada entre 1981 y 1983 sobre el Proyecto de Educación Agropecuaria No Formal (en adelante PENFO). Este proyecto se generó en enero de 1980 como uno de los programas operativos -en realidad el único del que tenemos noticias- de un Convenio de Vinculación suscrito por los titulares de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con el aval del Presidente de la República. El convenio tenía como finalidad establecer programas coordinados que "vincularan" las metas de producción agropecuarias de la SARH con los programas de for-

-----  
(\*) Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

mación de recursos humanos calificados y de extensión de la estructura educativa de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA).

La tesis consiste básicamente en la reconstrucción y sistematización de un aspecto que surgió como relevante a lo largo de la investigación original: los límites y posibilidades de las acciones educativas emprendidas por las autoridades federales durante el proceso de implantación institucional y operativa del PENFO en todo el país.

Ni el tema específico ni la estructura de su exposición que constituyen el meollo de esta tesis estaban previstos al inicio de la investigación.

Como se verá más adelante, al igual que muchas otras iniciativas a lo largo del sexenio de López Portillo, el PENFO terminó abruptamente en 1982. En 1983 se interrumpió la conclusión del trabajo de investigación por falta de financiamiento y por otros compromisos de trabajo y personales de los miembros del equipo. Para esa fecha se tenía elaborado el guión para un reporte, que por ser el primero de tipo global, fundamentalmente pretendía organizar los considerados resultados principales, presentar un panorama de los avances de investigación y plantear problemáticas de interés para el futuro. En 1984 una investigación encargada al DIE sobre las Cooperativas Escolares de Producción en las Escuelas de Nivel Medio Superior de la DGETA<sup>(\*)</sup>, que tenía que entregarse a finales de ese año, obligó a que el reporte global sobre el PENFO no se concluyera sino hasta 1985.

-----  
(\* ) Llamadas primero Centros de Estudios Tecnológicos Agropecuarios (CETAs) y posteriormente Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTAs).

Si bien el trabajo de investigación, los reportes base, las discusiones y correcciones de las versiones preliminares fueron labor colectiva de los tres miembros del equipo, la redacción del informe final nos fue encargada a Marisela Márquez y a mí, pensando ya en una primera versión para las tesis de cada uno. Yo enfatizaría el análisis del Proyecto de Educación No Formal desde la perspectiva de las oficinas centrales y de su funcionamiento más general como institución, mientras que ella lo haría a nivel de su funcionamiento en los Centros de Bachillerato Tecnológica Agropecuario (CBTAs). Para elaborar mi parte, la asesoría de la Mtra. María de Ibarrola se formalizó como dirección.

Con base en ese informe global se han elaborado dos tesis, una de Maestría\*\* y ésta de Licenciatura. Ambas se presentan en 1986 en nuevas versiones aunque hay partes en ellas escritas de 1982 hasta la fecha.

A seis meses de la creación del PENFO, comenzaron los contactos institucionales entre su Director y el Profesor Eduard Weiss del DIE-CINVESTAV-IPN. Este último accedió a diseñar un curso pedagógico de Promoción Rural a los Ingenieros Agrónomos y Veterinarios que comenzaba a contratar el Proyecto.

A partir de ese contacto el Dr. Weiss concertó que los jefes del PENFO nos autorizaran el acceso a la información generada durante su puesta en marcha, a asistir a sus reuniones y eventos en calidad de observadores y a visitar escuelas donde estuviera funcionando con miras a hacer un seguimiento

-----  
 (\*) Profesor-Investigador Titular del DIE-CINVESTAV-IPN.

(\*\*) Márquez, Marisela. La Planificación Normativa: una utopía cotidiana. El Proyecto de Educación No Formal en los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario. México, Tesis de Maestría DIE-CINVESTAV-IPN (versión preliminar), 1986.

de cerca para una investigación; a cambio, nosotros les entregaríamos los reportes de las entrevistas (anónimas) y algunas observaciones escritas e intercambiaríamos opiniones con el personal del Proyecto, incluyendo tópicos de interés prioritario para ellos.

En cierta forma nosotros representábamos para el PENFO una opinión más o menos "neutral", "especializada" y sin costo de la cual podrían retomar lo más conveniente, en tanto que para nosotros representaba una oportunidad excelente de incursionar en un tema muy poco estudiado, a través del seguimiento de un proceso en acción. Durante 1981 y 1982 se hizo un seguimiento en profundidad del desarrollo del PENFO. Durante el primer semestre se estableció un intercambio entre investigadores DIE y las autoridades del PENFO que repercutió en algunos replanteamientos (sobre todo educativos) de éstas últimas. Sin embargo, posteriormente este intercambio se hizo cada vez más escaso por falta de tiempo de ambas partes pero en particular, por diferencias serias en el enfoque y las prioridades consideradas respecto al Proyecto.

El hecho de iniciar la investigación al mismo tiempo que el proceso educativo-institucional que le sirve de referente empírico, impone los ritmos del proceso real al proceso de investigación atropellando los tiempos deseables para la reflexión teórico-metodológica. Pero al mismo tiempo tiene ventajas irrepetibles, como la observación directa de prácticas en toda la complejidad y amplitud con la que se están generando, enriqueciendo los esquemas iniciales de investigación. Por ejemplo el esquema inicial de la investigación contemplaba sólo el desarrollo del Proyecto dentro de la escuelas de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria pero en el momento mismo en que iniciábamos la investigación, el PENFO estaba inaugurando oficinas y contra-

tando personal así que adquirió prioridad explorar este proceso asistiendo a cursos de capacitación para los nuevos empleados, a reuniones de promotores, a las reuniones de evaluación del Proyecto, a las oficinas centrales, etc.

La investigación empírica se realizó de acuerdo con un enfoque metodológico "cualitativo". En palabras del director del estudio: "Se trata de un conjunto de aproximaciones basadas en los procedimientos clásicos de disciplinas sociales como son el procedimiento etnográfico, el procedimiento de la sociología interpretativa y de la historiografía. Su denominador común es:

- La importancia que conceden al sentido de la acción social.
- La consideración del fenómeno social como un proceso de interacción social.
- El intento de describir este sentido a través de la interacción del sujeto investigador con los sujetos participantes en el proceso social a estudiar.
- La reconstrucción del sentido de las acciones particulares se efectúa, en el contexto de una estructuración de sentido más global; una estructura que, por cierto no puede concebirse sin pensar en las contradicciones entre las partes, pero donde la parte no es comprensible, ni siquiera en su funcionamiento, fuera de la comprensión del todo"\*.

En general el procedimiento "cualitativo" pretende identificar y explorar elementos y relaciones clave que permitan reconstruir el "sentido" de un proceso particular comprendido como parte y expresión de la totalidad social más amplia en que se produce. El sentido del proceso se reconstruye a través de descripciones sucesivas cada vez más amplias y complejas del proceso mismo que son o pueden ser confrontadas o compatibles con otros resultados de investigación teóricos y empíricos como control de validez y poder explicativo.

\* Weiss, Márquez y Bernal. El Proyecto de Educación No formal: Análisis de una experiencia de innovación institucional en la vinculación de las escuelas agropecuarias con la producción. DIE-CINVESTAV-IPN Junio de 1982 (documento interno). p.p. 11-12,

El trabajo de campo se organizó como sigue:

- a) Observación participante de eventos relevantes organizados por el PENFO:
- discursos a Agrónomos y Veterinarios candidatos a promotores y personal.
  - una reunión nacional de intercambio de experiencias entre promotores.
  - una reunión nacional de evaluación anual con directores de escuelas y funcionarios de la DGETA.
  - Varias reuniones para constituir un Comité Local de Vinculación.
- b) Visitas periódicas de dos o tres días de duración para observar el trabajo desempeñado en las oficinas centrales y recabar información pertinente generada ahí.
- c) Asistencia de varios días (4 ó 5) a seis planteles de Nivel Medio Superior de la DGETA y repetición de rondas de visita en tres de ellas que a la postre resultaron de mayor interés donde observamos:
- Actividades escolares relacionadas con la producción
  - Actividades realizadas por el PENFO
  - Comunidades donde estaba trabajando el Proyecto.

Como puede apreciarse, el trabajo de campo se centró fundamentalmente en la recuperación de información normalmente no explicitada ni documentada previamente.

Al constituir la parte fundamental del Proyecto inicial de investigación, las escuelas investigadas se eligieron con los siguientes criterios:

- Que todas fueran de Nivel Medio Superior por la importancia que se concedía oficialmente a los técnicos medios para aumentar la producción, porque se decía que funcionaban mejor que el Nivel Superior de la DGETA donde también operaba el PENFO y para hacer comparables los análisis.
- Que presentaran características diferentes (cerca-lejos de ciudades; entornos económicos ricos-pobres; con actividades predominantemente agrícolas o pecuarias o forestales, etc.) pero todas, escuelas con más de 5 años de antigüedad.
- Que a juicio de las autoridades del PENFO "estuvieran funcionando bien" ya que queríamos explorar las máximas posibilidades que se estaban abriendo a partir del arribo del PENFO.
- Que no estuvieran demasiado alejadas del D.F. (la mayoría se ubicaban en el Centro y el Sur del país) por razones económicas.

Lo que realmente buscamos a través de visitas prolongadas y observaciones continuas en pocos planteles fue localizar la diversidad y complejidad, hasta entonces desconocida, de elementos, relaciones y problemáticas clave en el desarrollo en sus sedes de operación, más que hacer un recuento de la frecuencia con que algún problema, definido a priori y sin mucho conocimiento de causa se presentara en la totalidad de las escuelas.

Todo el trabajo de campo, entrevistas, discusiones y observaciones de eventos o actividades organizadas por el PENFO tanto en escuelas, como en oficinas centrales se realizó conjuntamente por dos, y en ocasiones tres de los investigadores.

Procurando respetar algunos principios etnográficos, al in -

troducirnos en algún evento, nos "dejábamos llevar" por la dinámica del mismo, guiándonos por nuestros primeros contactos, adoptando distintos roles (ingenuo-curioso; interesado en todo; otro participante o espectador más, etc.) y procurando no causar extrañeza o bloquear el flujo de información. Inmediatamente después intentábamos capitalizar, la información obtenida en esa primera aproximación: en función del tipo de evento, de la relación que habíamos establecido y de las posibilidades del momento, seleccionábamos las actividades a observar y los sujetos y tópicos a entrevistar más a fondo; los primeros "contactos" siempre sugerían la asistencia a otros eventos, charlas con otros sujetos o nuevas entrevistas con los mismos. Durante las entrevistas utilizamos una guía temática muy flexible que por experiencias previas o por alguna suposición considerábamos útil pero que modificamos varias veces sobre la marcha (llegando a precisar bastante nuestros procedimientos e instrumentos); esto permitió que en muchas ocasiones los sujetos abordaran temas de interés no considerados por nosotros o proporcionaran información valiosa inesperadamente al platicar sobre sus experiencias o sobre sí mismos. La única desventaja de esta forma de trabajar es el exeso de información que se acumula que se tiene que codificar, organizar y analizar.

Normalmente confrontábamos las concepciones y opiniones de diferentes sujetos y en distintas situaciones acerca de un mismo tópico o problema identificado como relevante; también confrontábamos nuestras propias apreciaciones y algunas veces discutíamos éstas con los actores. La mayor parte de las entrevistas se realizaron alternativamente escribiendo un investigador (con la consigna de intentar registrar todo lo que se decía), mientras el otro llevaba la entrevista, otras fueron grabadas y algunas se elaboraron de memoria después del evento; de cada una se elaboró un reporte escrito

con acotaciones y observaciones al márgen\*.

En ningún momento interesó medir la distancia entre la realidad y alguna norma u objetivo declarado, como tampoco hacer una crítica abstracta a lo que se hubiera declarado en el discurso institucional del PENFO, sino rescatar los procesos complejos que se estaban desencadenando y los factores que iban incidiendo en el rumbo y la forma como éstos se desarrollaban.

A partir de la discusión de nuestras ideas y conocimientos previos sobre el problema o "anticipaciones de sentido" y del desarrollo del trabajo de campo se abrió un amplio panorama sobre el que había que indagar. El equipo realizó en forma paralela a la investigación empírica, una serie de estudios y discusiones en "seminarios de investigación" sobre diferentes temas y tópicos como:

- Historia, estructura y características, población, currículum del sistema de Educación Tecnológica Agropecuaria.
- Nociones teóricas sobre institución, planeación, política educativa; sobre educación, capacitación técnica y extensión a adultos y campesinos; sobre la situación agrícola y agraria de México\*\*.

\* En el archivo de la investigación se encuentran documentos oficiales, 79 transcripciones de entrevistas u observaciones, 5 comentarios o documentos oficiales y un reporte de investigación global.

\*\* Weiss Eduardo y Enrique Bernal. "La Educación Agropecuaria (1976-1981)". En Textual, vol. 3, No. 10, diciembre de 1982, pp. 115-132 y Weiss, Márquez y Bernal. "La Vinculación de la Educación Agropecuaria con la Capacitación Campesina". En Textual, vol. 3, No. 11, marzo de 1982. pp. 50.61.

Los "ejes de discusión" principales no fueron teóricamente deducidos ni se derivaron de un esquema preconcebido, más bien éstos, al igual que muchos de los "recursos" teórico-metodológicos empleados, se fueron integrando desde la confrontación entre las concepciones y enfoques individuales o colectivos sobre el problema y de nuestra relación con el referente empírico y a partir de lo cual se fueron construyendo dos objetos de estudio.

El deslinde entre ambos objetos se fue conformando en sucesivas aproximaciones a partir de preguntas sugeridas por nuestras discusiones y por los contactos con el PENFO y con las escuelas agropecuarias. Así se fueron agrupando una serie de preguntas en dos vertientes complementarias:

Desde el punto de vista del PENFO como institución en general:

- ¿Cómo se genera el PENFO y en qué contexto político-institucional?
- ¿Cuáles son las características y etapas fundamentales del intento de institucionalizar ese Proyecto?
- ¿Cómo se estructura como institución, cómo se implanta y cómo opera?
- ¿Cuáles son los sustentos sociales, organizativos, educativos que maneja en su discurso ?
- ¿Cuál es su lógica de funcionamiento y dentro de qué capacidades y límites lo hace?
- ¿Cómo se articula una innovación como el PENFO en estructuras ya establecidas?

Desde el punto de vista del desarrollo del PENFO en las escuelas:

- ¿Cómo y en qué condiciones arriba y se desarrolla el PENFO en la vida cotidiana de los planteles?
- ¿Qué modificaciones propicia en las actividades de enseñanza-aprendizaje?
- ¿En qué consisten, cómo se interpretan las acciones de "educación no formal" y cómo se relacionan con la educación formal?
- ¿Cómo asumen y participan "las fuerzas vivas" de las escuelas en las acciones propiciadas por el PENFO?
- ¿Qué relaciones políticas, educativas, productivas, etc. se dan entre las escuelas y las localidades circundantes y quiénes son en concreto los productores de éstas?

Como se aprecia, el comportamiento político-institucional del PENFO y sus relaciones con el resto de las estructuras educativas y agropecuarias oficiales del país (DGETA-SEIT-SEP y SARH-Distrito de Riego y Temporal-oficinas locales) y con los lineamientos y objetivos generales de la administración pública como el Plan Global de Desarrollo 1979-82, se fue perfilando como una de las grandes líneas de análisis en la investigación. En efecto, el marco institucional en el que se generaban las acciones de vinculación entre la educación agropecuaria y la producción que pretendíamos investigar, se determinaban en gran parte por esas relaciones: referencias y normatividades político-institucionales cambiantes que afectaron desde el inicio el origen y la conformación del PENFO, los alcances del presupuesto asignado, las características e intereses propios de los actores directos, su forma de incorporación al Proyecto y las formas y límites de su trabajo cotidiano.

Con la inclusión de esta vertiente de investigación se buscaba obtener un panorama general de una de las dimensiones del proceso de planificación: el, por así llamarlo, "vertical"

que se caracteriza por la toma de decisiones político-institucionales originadas desde las cúpulas directivas, abarca la estructuración y programación institucional de las formas de operarlas por parte de grupos técnicos y prioriza procesos de control que ejercen estos grupos sobre los actores concretos de los niveles de ejecución directa e inmediata de las acciones.

De esta forma el desarrollo político-institucional del PENFO se constituyó no sólo como indispensable para comprender problemas de investigación originalmente identificadas, sino como digno de un estudio en sí.

Otros aspectos referidos a las formas de inserción del PENFO en los planteles, a la manera como es interpretada y expresada en prácticas escolares cotidianas y a las acciones y problemáticas concretas en que desemboca son analizados en otro estudio\*.

Los "efectos" productivos y sociales del PENFO en comunidades y/o en productores concretos no se analizó en profundidad, sin embargo es posible inferir válidamente algunas tendencias y problemáticas a partir de nuestro análisis.

Un estudio del PENFO de este tipo podría enfocarse como la crítica y/o evaluación de la toma y ejecución de una decisión: el análisis abordaría la contraposición entre los objetivos y la normatividad declarada o explícita en los discursos y documentos político-institucionales correspondientes y los resultados oficiales y/o prácticos en estos mismos términos. Sin embargo al acercarse al proceso singular de organización y ejecución de las acciones por actores concretos denominado "PENFO", y aún cuando en muchos aspectos formales y orgánicos de su desarrollo está referido a los límites po-

\* Márquez, Marisela. op. cit.

lítico-institucionales que lo generan, es evidente que este desarrollo no se agota en una determinada distancia entre la norma y la práctica, sino que la simple llegada a la definición de la primera implica un proceso de acuerdo entre las cúpulas del Estado que lo patrocinan o dirigen.

La "línea dominante" expresada y formalizada en un discurso político institucional, incorpora intereses, objetivos, lógicas, negociaciones, etc. no declaradas pero igualmente reales, entre los diferentes grupos y actores involucrados (desde los planificadores y directivos, hasta los administradores y ejecutores) que la modifican hasta conformar la versión concreta de la institución y la lógica de funcionamiento del PENFO.

En cuanto se rebasan los límites formales del discurso oficial y la perspectiva "instrumental" de la planificación -situación posible por la decisión teórico-metodológica de la que partió nuestra investigación- se evidencia como insuficiente un análisis del PENFO planteado exclusivamente como una intervención monolítica y mecánica del Estado o como un proceso técnico, racional y unidireccional capaz de organizar "medios" para alcanzar "fines", planteados ambos ahistóricamente y en abstracto.

En realidad, al nivel de organización y operación singular del PENFO el poder, la normatividad, los objetivos, intereses, grupos, etc. que actúan se complejizan y desbordan la amplitud y la lógica política y técnica manifiesta en un discurso planificador.

**INTRODUCCION**

**LA PLANIFICACION DE LA EDUCACION  
Y DE SU VINCULACION CON EL SECTOR  
PRODUCTIVO.**

### La planificación en el sexenio 1976-1982.

A partir del agotamiento generalizado del modelo de desarrollo económico conocido como de Sustitución de Importaciones y de los mecanismos de dominación implantados desde 1940, comienzan a manifestarse sucesivos conflictos sociales que se han denominado "crisis" como: la "crisis de legitimidad" del Estado en 1968; la "crisis agraria" a principios de los 70; la "crisis financiera" en 1975 (y desde 1982); la "crisis de confianza" en 1976; la recesión económica, etc., que expresan los cambios en las condiciones históricas bajo las que se producen el rumbo de desarrollo y la lucha de clases en el país en la coyuntura actual.

El Estado mexicano como promotor y gestor fundamental del Proyecto socio-económico de la nación ha tenido que adecuar su papel a las nuevas circunstancias, replanteando sus relaciones con las clases sociales y fracciones de poder y la orientación y alcance de sus intervenciones sociales en un intento por conservár la rectoría de la sociedad en medio de situaciones adversas que tienden a reducir sus márgenes de control y acción.

Según Carlos Matus, en los países de América Latina existía consenso sobre la dirección del Desarrollo durante la fase de Sustitución de Importaciones, en este sentido, los esfuerzos de los planificadores se centraban en aumentar la velocidad

dad del proceso sobre referencias precisas: "el principal problema de la planificación estaba resuelto... la planificación actuaba en la misma dirección que la coyuntura ("dinámica"); al irse agotando dicho modelo desde los 60 se entra en una fase de "indefinición de la política de desarrollo" que deja a los planificadores sin referencias sobre su orientación (ahora debatida) y en una "coyuntura dinámica" conflictiva creada por la crisis, por lo que los planificadores tienden a 'refugiarse' en los aspectos operativos\*.

Conforme avanzan los 70 la definición y realización de reformas sociales y económicas promovidas por el Estado adquiere prioridad incuestionable para mantener y reproducir la estructura y las relaciones sociales básicas a través de respuestas inmediatas a las condiciones impuestas por la(s) "crisis" y que, a largo plazo y globalmente, apuntarán hacia la construcción de un Proyecto renovado capaz de recuperar la dirección y el ritmo del Desarrollo. En este sentido la capacidad, el control y el manejo eficaz y eficiente de la maquinaria burocrática y de los recursos del Estado resulta un componente primordial de las reformas necesarias.

Durante los tres últimos gobiernos (aunque con distintos énfasis y en situaciones diferentes) se han mantenido constantes los esfuerzos por "modernizar" y "racionalizar" el proceso de toma y ejecución de las decisiones y de las acciones estatales.

-----

\* Véase Matus, Carlos. Estrategia y Plan, México, Siglo XXI, 5a ed., 1984, 192 p., especialmente 9-33.

Piedra angular en estos esfuerzos ha sido el arribo de "técnicos" y planificadores que, desde diversas combinaciones de poder y ámbitos institucionales, comienzan a realizar proyecciones, diagnósticos y a plantear reformas en la orientación, organización y operación de la gestión pública.

El ideal de los planificadores es conducir el desarrollo social hacia un fin o un conjunto de referencias previstas, en función de criterios y controles "objetivos" y "racionales" que permitan la óptima utilización de los recursos y la satisfacción de las necesidades operativas consideradas en el "sistema"\*. Sin embargo, el curso histórico seguido por la planificación estatal, más que constituir un proceso técnico articulado a nivel discursivo, organizativo y operativo que evoluciona progresivamente, parece una serie de procesos heterogéneos, discontinuos y a veces contradictorios, de negociaciones de poder (aún dentro del Estado) y de tecnificación de decisiones y respuestas políticas coyunturales, sectoriales e institucionales del Gobierno en turno y expresa como pocos multitud de conflictos, regateos de poder y cambios inesperados en las condiciones internas y externas del país.

El sexenio 1976-82 es un período de la historia de la planificación donde coinciden: por una parte, un cierto desarrollo y difusión de teorías y métodos de la organización, la administración y la planificación; un incremento de la informa -

\* Sobre la definición de la planeación y su metodología, véase Prawda, Juan. Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México, México, Grijalbo, 1984, 380 p., especialmente pp. 23-27.

ción disponible y de los mecanismos para obtenerla, y la consolidación de grupos y equipos "tecnócratas"\*, cuyas cúpulas acceden a posiciones de poder real en torno a diversas pro - puestas teóricas-técnicas institucionales e intereses políti - cos. Por la otra parte, un cambio de referencias en la defi - nición del rumbo posible del desarrollo nacional y un aumen - to en la capacidad de acción del Estado sustentadas en gran medida en la "bonanza petrolera" y en la reapertura de crédi - tos externos a partir de 1978\*\*.

En efecto, después de cerca "de dos años de incertidumbre" caracterizados por graves problemas económicos (devaluación, inflación, recesión, etc.) e incapacidad financiera del Esta - do\*\*\*, el régimen Lópezportillista comienza a plantear una serie de respuestas a los aspectos neurálgicos de "la cri - sis" de ese momento y a definir las características de un Proyecto de Desarrollo hacia el futuro.

- - - - -
- \* Nos referimos a equipos de profesionales aliados a políti - cos como asesores y organizadores generalmente refor - mistas o impugnadores de las inercias burocráticas tradi - cionales e "irracionales". Pero a la vez en sus proyec - tos fundamentan su adquisición de poder.
  - \*\* Se buscaba: "inducir a la economía a entrar en un proce - so de crecimiento alto, sostenido y equilibrado. El eje de esta política está constituido por el potencial fi - nanciero que brindan los exedentes derivados de la expor - tación de hidrocarburos" según declaraciones de Miguel de la Madrid. Véase: Ceceña Cervantes, José Luis et. al. Planes sin Planificación, México, ed. proceso, 1980. p. 109.
  - \*\*\* Véase Fuentes Molinar, Olac. "Educación Pública y Socie - dad". En México, Hoy, México, Siglo XXI, 1979. p. 237 y ss.

Además de las alentadoras perspectivas en que se fundaron dichas respuestas gubernamentales, la novedad en este sexenio consistió en el intento de articularlas en un esquema (matriz) global del cual se derivan (sistémicamente) la racionalización de las decisiones y de las acciones del Estado. Podría decirse que se trató de emplear a la planificación como estrategia de desarrollo económico, como método de gobierno y como forma de control y coordinación de la gestión pública.

El Plan Global de Desarrollo 1978-1982, dado a conocer en Septiembre de 1979, se presentó como el producto más elaborado en la historia de la planificación en el país. El Plan Global de Desarrollo (PGD), se propuso reafirmar la rectoría del Estado en la sociedad explicitando un Proyecto de alcance nacional orientado hacia la recuperación de la tendencia histórica de crecimiento económico que serviría de referencia y sería impulsado a través del Programa de Acción del Sector Público.

El PGD preveía un crecimiento probable por sectores "que elevaría el producto territorial 7.1, 8.2, 9.5 y 10.6 por ciento anualmente de 1979 a 1982, a un promedio de 10.2 por ciento de 1983 a 1985 y al 10.5 de 1986 a 1990\*"; sobre esta base se esperaba resolver el problema del empleo para fines de siglo y garantizar "mínimos de bienestar" para las mayores.

-----  
\* Ceceña Cervantes, José L. op. cit. p. 19

Sin embargo los objetivos y metas nacionales y sectoriales incluidas en el PGD se obtuvieron a partir de una serie de diagnósticos sobre el comportamiento de la economía nacional y de sus proyecciones hacia el futuro elaborados separadamente por diversos equipos de varias Secretarías de Estado como la de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Trabajo y Previsión Social\*, etc, que si bien tenían en común augurar amplias posibilidades de maniobra del Estado y de reactivación económica inmediata, resultaban parciales y mantenían fuertes discrepancias entre sí que tuvieron que "cuadrarse" para formular la versión final. La validez y objetividad formal (teórica y técnica) quedó por tanto sujeta a la dudosa suficiencia y confiabilidad de la información, criterios y procedimientos considerados como "insumos" del Plan. El entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, declaraba: "son metas posibles si se realizan los supuestos que las preceden"\*\*.

Pero aún a este nivel formal y asumiendo su propia lógica, la validez y viabilidad del PGD adolecía de fuertes condicionamientos, el "panorama de la abundancia" que se empeñaba en prometer se explica más por intereses y necesidades político-sexenales que por la solidez de sus supuestos y axiomas, vulnerables al más superficial examen.

Según la lógica del PGD, el Estado intervendría poderosamente vía políticas sociales y gasto público en la creación de condiciones que alentarían a la iniciativa privada a inver -

\* Cecaña, op cit. p. 123 - 127

\*\* Cecaña, op cit. p. 133

tir y a producir en los renglones y a los ritmos previstos en los planes derivados del PGD y al mismo tiempo, los trabajadores se solidarizarían con la estrategia en la medida en que su cumplimiento aumentara los niveles de empleo y bienestar. Se confiaba en que "la nación entera, el sector público, el social y el privado pondrían su mejor esfuerzo e imaginación; lo mejor de sus voluntades y toda la buena fé que los mexicanos aportamos a la solución de nuestros problemas medulares cuando la patria nos lo demanda"\*

Es decir que la estrategia para garantizar el cumplimiento de sus objetivos social-globales se fundamentó en los efectos esperados de las acciones planificadas del Estado (y sustentadas en la disponibilidad creciente de recursos originados en la venta de petróleo) principalmente a través de la gestión burocrática.

La planificación de la sociedad durante el régimen lópezportillista formalmente global y a largo plazo se contradecía inmediatamente porque el Estado planificador no controla -y nunca pretendió hacerlo en aras de una supuesta "planificación democrática" y de una "economía mixta"- resortes fundamentales de una economía de mercado; porque si es sumamente difícil hacer diagnósticos confiables de la situación presente, resulta aún más prever sus cambios en el futuro (especialmente en períodos de crisis) pero sobre todo, porque el proceso de formulación de los objetivos, estrategias y acciones propuestas para alcanzar dicho desarrollo se encontró su peditado a la dinámica de poder de los políticos y grupos

\* Plan Global de Desarrollo. Citado por Ceceña op cit. p. 116

que patrocinan o dirigen la planificación. Así por ejemplo, el PGD apareció dos años después de haberse iniciado el sexenio y aunque se pretendía orientar el desarrollo nacional en base a un horizonte que llegaba hasta el final del siglo, su vigencia estaba irremediabilmente condicionada a los cuatro años que le quedaban a la administración de López Portillo, lo cual impuso una gran prisa para formular y echar a andar planes sectoriales e institucionales buscando prioritariamente resultados visibles a corto plazo.

Pero aún haciendo de lado el hecho de que el cumplimiento cabal de los objetivos socio-económicos del PGD se hacían depender de la "buena fé" y/o de "la voluntad" de la iniciativa privada y de otras fuerzas no obligadas a plegarse a las directrices de los planificadores, la misma suposición de lograr una acción coordinada del Sector Público presenta muchos problemas. Tanto la implantación del Plan Global, como de los planes sectoriales e institucionales implican reformas e interferencias con estructuras y grupos de poder burocrático preexistentes con historias, dinámicas e intereses propios, cuyas cúpulas (removibles periódicamente) no pueden imponer un control o dirección inmediata o absoluta sino que es necesaria la negociación de intereses y establecer los límites prácticos de la autoridad planificadora.

Así se establece una complicada lógica en la formulación e implantación de la planificación estatal central donde distintas cúpulas y/o grupos de poder formulan diferentes iniciativas y proyectos (en los que incorporan sus intereses particulares) que compiten entre sí para expresarse en la confección y el control definitivo de un Plan; una vez avalado políticamente dicho Plan, directivos y personal de todos los niveles de las instituciones involucradas lo asumen como referencia y sirve de marco para acciones sectoriales e insti-

tucionales. Por ejemplo, al personal de una Dirección General de la SEP puede llegarles la "línea de acción del Secretario" que constituye los límites dentro de los cuales habrá que organizar el trabajo; si el cumplimiento estas disposiciones centrales afectan intereses consolidados dentro de la institución o contradicen prácticas cotidianas generalizadas es muy probable que se opte por la simulación formal que encubra las mismas prácticas (algo así como el "acátese pero no se cumpla"), simulación que por otra parte es facilitada y a veces se hace necesaria por desconocimiento o por finalidades "políticas" más que institucionales de las disposiciones centrales. Pero puede ser también que el personal de esta Dirección General elabore simulada o realmente proyectos y programas de trabajo ad hoc para obtener apoyos institucionales o poder para grupos y equipos encuadrándose dentro de la "línea central". Esta complicada dinámica de la dirección y la acción burocrática ha inducido en parte a la creación de organismos paralelos creados ex profeso para el cumplimiento de una disposición de las autoridades.

### La planificación de la educación.

Durante el régimen Lópezportillista fue característico el esfuerzo por diseñar un sistema de Administración Pública técnicamente eficiente (la planificación) que tradujera los lineamientos de la política y las decisiones tomadas al más alto nivel en objetivos y metas de los planes de trabajo sectoriales e institucionales. A través de la planificación, el grupo de dirigentes políticos intentó controlar y reorientar\*

\* El control central de la burocracia se ejerce principalmente por medio de la asignación de presupuestos y recursos; la reorientación se planteó asignando objetivos y metas que operarían como requerimientos operativos con diferentes grados de "coerción". Véase Prawda, Juan op.cit. p.101.

a toda la estructura de las dependencias oficiales y de coordinar administrativamente las funciones del personal respectivo en torno a dichos objetivos y políticas. Una forma de coordinación de organismos fue la celebración de "Convenios" entre ellos y la formación de "Consejos" intersecretariales y/o interinstitucionales que pretendían crear compromisos y definir responsabilidades para concertar determinadas acciones o lograr los objetivos previstos conjuntamente\*. El intento de planificación del programa de gobierno también incluyó una serie de mecanismos "democratico-participativos" como reuniones y consultas sectoriales de todos tipos y niveles, constitución de Comités, reuniones de diagnóstico y de compromiso, etc., para avalar o legitimar los objetivos y acciones programadas en los Planes y Programas. Este tipo de mecanismos "participativos" \*\* acompañaron la formulación

-----

\* Un ejemplo de estos mecanismos en el caso de la Educación Normal lo describe Juan Prawda: " Con objeto de regular la matrícula de educación normal primaria se creó en 1979 el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal (CONACEN), Órgano de consulta de la Secretaría, de las entidades federativas cuando estas lo soliciten y de las instituciones de educación normal. Sus proósitos son orientar la celebración de los convenios que sobre la materia prevé la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y contribuir a vincular dicha educación con los requerimientos del país de conformidad con la política educativa nacional. Participan en este Consejo funcionarios educativos federales y de los estados, directores de escuelas normales y maestros distinguidos.

El consejo promovió la celebración de convenios entre la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos estatales para regular la oferta y la demanda de maestros de primaria controlando el flujo de estudiantes a las escuelas normales. En los convenios se establecieron los siguientes compromisos: restringir la inscripción en primer grado de las normales de primaria para que al cabo de cuatro años se hallara equilibrada la oferta y la demanda de maestros y estimular la inscripción en normales de preescolar para compensar el déficit de personal docente en ese nivel. El crecimiento más dinámico se dio en las escuelas normales de preescolar y sobre todo en las de control particular". Véase Prawda, Juan op. cit. p. 101

\*\* En realidad, Los mecanismos de "participación" sectorial o interinstitucional fueron reuniones dirigidas con consignas expresas cuyas decisiones estaban tomadas de antemano. Para un ejemplo publicitado en ese tiempo véase el caso de la Ley de Información donde se solicitó la participación "popular" en Galván Montes, Tatiana. "El largo camino al derecho a la información". En Proceso, N° 172, 18 de febrero de 1980 pp.18-19.

de prácticamente todos y cada uno de los planes y programas propuestos por el Gobierno.

Como se verá más adelante, y a pesar de su aparente continuidad o desarrollo, la planificación oficial constituyó también un proceso que se fue rectificando y afinando sobre la marcha en muchos aspectos programáticos y operativos, en función de la dinámica sexenal Lópezportillista.

El proceso de planificación educativa durante la administración 1976-82 reviste características especiales no sólo porque la planificación "global" del Estado a nivel de implantación y funcionamiento institucional constituyó en realidad una serie de dinámicas diferenciales que involucró a actores concretos de cada Secretaría o dependencia de Estado\*, sino por la historia concreta de la Secretaría de Educación Pública (SEP); en particular por características exclusivas de esta dependencia como el alcance y magnitud de sus estructuras, acciones y el personal que la integra\*\*.

\* Por ejemplo, José Luis Ceceña señala que a partir de planes elaborados separadamente por diferentes Secretarías y equipos, usando diferentes enfoques y metodologías se confeccionó el Plan Global de Desarrollo 1978-82 y no al revés. Ceceña Cervantes, op. cit. en particular pp. 5-13

\*\* La SEP es la Sría. de Estado más grande del País: "durante el ciclo escolar 1977-78 la secretaría proporcionaba directamente a 11 millones de educandos más de 27 tipos distintos de servicios educativos [de preescolar a doctorado]... a través de 320 mil maestros federales en más de 51 mil planteles... se habla de control federal únicamente... casi el 70% del total de plazas del Gobierno Federal". En Prawda, Juan. op. cit. p. 84 (Subrayado mio.)

La expansión de los servicios educativos, la compleja organización y administración de los mismos, de los mecanismos de control y de los grupos de poder y las relaciones de la SEP con el gobierno federal (y más particularmente con los equipos de los presidentes) han dado lugar a una aún más complicada "dinámica de funcionamiento institucional", de la que es posible mencionar algunos de los aspectos centrales en este período:

- Un marcado diferenciamiento entre grupos de políticos y burócratas "tradicionales" compuestos principalmente por los maestros de preescolar a secundaria encabezados o relacionados con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y grupos de "tecnócratas" compuestos por algunos políticos, asesores y administradores y sus equipos de burócratas de más reciente incorporación a la SEP y caracterizados como "innovadores".\*
- La determinación del equipo presidencial de replantear su relación con los dirigentes, personal y administración "tradicional" que resultaban cada vez, más autónomos y problemáticos respecto del control federal. Esta determinación fortaleció a los "tecnócratas", franqueándoles el acceso al presupuesto y a posiciones de decisión y operación dentro de la SEP.
- Entre otros, estos cambios se manifestaron en el relevo del Secretario de Educación Pública, Porfirio Muñoz Ledo,

\* Para una caracterización sobre la desconcentración en la SEP como estrategia de lucha y negociación faccional entre grupos "tecnócratas" y "tradicionales", véase: Street, Susan. "Burocracia y Educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la SEP". En Estudios Sociológicos, México, El Colegio de México, Vol. I, No. 2, Mayo-agosto de 1983, pp. 239-261.

por Fernando Solana a finales de 1977; en el debilitamiento de la Oficialía Mayor de la SEP como distribuidora centralizada del presupuesto, oficina que constituía un baluarte del SNTE, y de viejos grupos administrativos y un marco de negociación personal de los Directores Generales "tradicionales", y en la facultación de la recién creada Dirección General de Programación de la Subsecretaría de Planeación Educativa (bajo control directo del Secretario) para elaborar "anteproyectos presupuestales" bajo un nuevo sistema de presupuestación por programas normados por la Secretaría de Programación y Presupuesto\*.

El proceso de la planificación educativa pues, se identifica con la conformación de una serie de grupos de interés y/o de trabajo identificados como "tecnócratas", que son quienes principalmente intervienen en ella. Pero es necesario destacar que en gran medida sus programas y sobre todo sus acciones y prácticas concretas se relacionan con estrategias de lucha por el poder y control presupuestario y político vs los "tradicionales" y grupos administrativos o inclusive vs otros "tecnócratas".

En general se puede decir que los "tecnócratas" de la SEP no sólo por razones técnicas o "racionales" sino en gran medida políticas, comienzan a planificar a partir de un "diagnóstico" de la situación presente al que después se refieren todas las modificaciones a efectuar o la conducción de la "situación diagnosticada" hacia un "estado deseable". Independientemente de la filiación política, del cuño institucional o del enfoque y metodología empleados por los equipos de plani-

\* Street, op. cit. p. 245

ficadores de la SEP coinciden en ciertos postulados básicos:

- Parten (al igual que la planificación global) de una situación inicial caracterizada por la recuperación económica inmediata y plantean un horizonte de acelerado desarrollo con abundancia de recursos del Estado\*.
- Parten formalmente "de cero" al comenzar el sexenio y elaboran planes con vigencia limitada al siguiente cambio de administración, con lo que implícitamente se subordinan todo el proceso de planificación a las decisiones ritmos y requerimientos concretos del gobierno y sus representantes.
- El diagnóstico que elaboran considera la "dinámica institucional" de la SEP en general como "anacrónica", "irracional", "contradictoria", "injusta", etc. y atribuyen dichas "desviaciones" a fallas humanas, corrupción, vicios, ignorancia, inercias institucionales, etc.\*\* Vista así, la "situación diagnosticada" se asume como un dato o como un "medio" conocido y estable sobre el cual es objetivamente necesario que los planificadores actúen desde una aparente "externalidad" y/o "neutralidad" y no como un pro-

\* Fernando Solana declaraba en Octubre de 1980: "... estamos iniciando una etapa de desarrollo... Es importante que recordemos en esta etapa de la gran transformación de México, el factor limitante que es la capacitación de las personas. Hasta hace muy pocos años lo que moderaba, detenía nuestras posibilidades de crecimiento y de mejoramiento social, eran cuestiones de carácter financiero. Siempre fueron muchas más las necesidades que los recursos. Lo siguen siendo. Pero la perspectiva del petróleo ha empezado a cambiar ese panorama. En SEP-SEIT. La Educación y la investigación tecnológica en la década de los 80. México, cuadernos SEP, 1981. pp. 9-11.

\*\* Véase el "diagnóstico del sistema educativo durante el ciclo escolar 1977" descrito por Juan Prawda. op cit pp. 74-87.

ducto esencialmente histórico, como el resultado complejo de las relaciones de la SEP-Estado y más en general SEP-Sociedad, que precisamente han producido dichas "irracionalidades" o "disfunciones" y que incluye al pro pio proceso de planificación.

A partir de un "diagnóstico" asumido genéricamente de esta manera, "denuncian" una serie de "problemas objetivos" como el crecimiento "explosivo" y "anárquico" de las estructuras y la oferta escolar, duplicación de funciones y de plazas, inequidades en la distribución y mal uso del presupuesto, ambigüedades y atomización en las líneas de dirección y autoridad, complicados e inútiles mecanismos de gestión de recursos y administrativos, etc., que en vez de ser considerados productos históricos, se atribuyen a la "falta de planeación", a la conformación de los grupos "tradicionales" de la SEP y a sus prácticas. Las "deficiencias" y "culpables" considerados por los planificadores sirven a la vez para su identificación y diferenciación como grupos de interés y de poder.

Naturalmente, el "diagnóstico" sobre el que partió la planificación educativa en este período no comenzó "de cero" con el sexenio. La gran mayoría -por no decir todos- los "problemas" asumidos como tales en la planificación del sector educativo ya se conocían desde antes, se habían ponderado de diferentes maneras y se habían implantado las acciones (soluciones) correspondientes en el pasado con diferentes grados de "eficiencia" en términos de poder. La propia determinación de los objetivos y metas del sector dados a conocer en 1979 en un documento oficial\* partió de un diagnóstico elabo

\* SEP Programas y Metas del Sector Educativo 1978-82, México, SEP, 1979.

rado (en 1978) a partir de uno anterior realizado de 1976 a 1977, que a su vez se elaboró por equipos formados con anterioridad y rescataba enfoques y problemáticas ya identificados\*.

Aún asumiendo formalmente un diagnóstico de referencia común, para confeccionar los planes y metas concretas que conformaron la planificación educativa, éstos se elaboraron con distintos enfoques, métodos y prioridades que ocasionaron diferencias entre el mismo grupo de "tecnócratas". Así el producto explícitamente más acabado de los planificadores: La definición de los "Programas y Metas del Sector Educativo 1978-82" constituyó la parte más clara y la que captó mayor consenso de la planificación durante éste período (si entendemos a ésta como línea privilegiada de acción del gobierno y las autoridades) pero simultánea, implícita y posteriormente se siguieron elaborando planes y programas o fueron modificando los ya planteados dándole una multidireccionalidad aún dentro de esta "línea central".

Por otra parte es necesario mencionar que si bien la planificación educativa identificada como línea de acción privilegiada en este período es identificada con los "tecnócratas", no se excluye que la definición de dicha "línea" se haya determinado y modificado en gran parte por el poder y la capacidad de los grupos "tradicionales" e inclusive que haya sido aprovechada o utilizada por éstos para conservar o acrecentar su poder.

\* Este documento se elaboró a partir del Plan Nacional de Educación elaborado en 1977 que según Prawda "careció de objetivos concretos, metas, prioridades y cuantificación de recursos". Véase Prawda, Juan. op. cit. p. 74.

En este contexto político-administrativo, el gobierno se esforzó por lograr que la Secretaría de Educación Pública (SEP) instrumentara y operara un sistema de trabajo orientado hacia el cumplimiento de los objetivos y metas de su competencia dentro de la lógica y de la división sectorial empleada por el sistema planificador del gobierno.

Los cinco grandes objetivos del sector educativo fueron:

- "Asegurar la educación básica para toda la población.
- .Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes social y nacionalmente necesarios.
- .Eleva la calidad de la educación.
- .Mejorar la atmósfera cultural del país.
- .Aumentar la eficiencia del sistema educativo".

Las metas contenidas en estos cinco objetivos se tradujeron en 52 programas operativos\*\* (12 de ellos considerados como prioritarios) y se establecieron las entidades oficiales responsables del cumplimiento de los objetivos y metas parciales derivadas de estos programas operativos.

\* SEP. ... op. cit. p. 12

\*\* op. cit. p. 55

La planificación educativa del subsector tecnológico.

En esta perspectiva planificadora la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) constituye un subtema de la SEP cuyo funcionamiento institucional se intentó sujetar a la programación por objetivos del sector educativo.

Dos de los objetivos de competencia directa de la SEIT fueron:

- .Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes social y nacionalmente necesarios.
- .Aumentar la eficiencia del sistema educativo.

a) Vincular la educación terminal con el sistema productivo:

En base a este objetivo la SEIT definió 13 programas que, en conjunto, reflejan fundamentalmente la intención del régimen de responder a dos problemáticas:

- .Resolver el problema de la demanda social por educación, en especial por educación superior.
- .Vincular los servicios educativos a los requerimientos del aparato productivo.

Respecto al primer problema la intención fue muy clara: expandir la matrícula del sistema escolar tecnológico mediante el manejo directo y abierto de la inscripción a los planteles de la SEIT. Como meta se planteó "aumentar de 9 a 20% la proporción de quienes se inscriban (después de segunda -

ria) en carreras terminales de Nivel Medio Superior..."\* para 1982. Las metas de estos programas demuestran esa intención, al constar exclusivamente de las cantidades exactas de matriculados que las escuelas de la Subsecretaría de Educación e Investigación tecnológicas (SEIT) deberían atender durante el sexenio y al proyectar las cantidades óptimas de atención para la década, sin hacer referencia a aspectos curriculares y sin cuestionar o justificar la validez de los supuestos que indicaban la conveniencia precisamente de esa distribución programada. Desde este punto de vista, la planificación educativa (post 77) se agotó en responder a la demanda social pero canalizándola hacia el Sistema Tecnológico (SEIT), en especial hacia el Nivel Medio Superior en su modalidad Terminal; para ello se valió principalmente del control del gobierno sobre la creación de nuevas escuelas\*\*

"Al respecto Eduard Weiss afirmaba: "Actualmente no son los jóvenes, los que escogen dentro de un plantel [bivalente] entre la carrera propedéutica o terminal, sino que existen por un lado planteles propedéuticos y por el otro los terminales".\*\*\*

- - - - -

\* SEP. Programas. ... op. cit. p. 50

\*\* para alcanzar la matrícula programada prácticamente todas las nuevas escuelas del Nivel Medio Superior que se crearon entre 1979 y 1982 fueron de carácter terminal. La matrícula técnica terminal de este nivel pasó de 7,600 alumnos en el ciclo escolar 1970-76 a 138 mil inscritos en 1981-82, de los cuales 126 mil eran alumnos de especialidades industriales y sólo 5,300 de agropecuarias. Véase Weiss y Bernal. op. cit. p. 119 y ss. Weiss y Bernal. La Educación...

\*\*\* op. cit. p. 131

Esta medida estuvo claramente orientada a disminuir la presión social por ingresar a los niveles superiores de educación no técnica y se justificó mediante el único supuesto concreto manejado por los planificadores respecto al sector productivo: el de la necesidad imperiosa para el desarrollo nacional de un mayor número de técnicos profesionales y medios\* por lo demás nunca justificada plenamente.

Como es evidente, la atención a la "libre" demanda social por educación dejó de ser el criterio normativo del desarrollo y orientación de los planteles de educación técnica. Bajo la forma de Comités de Vinculación, Consejos y Convenios

\* En un ciclo de conferencias que reunió al Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas y a los Directores Generales de la SEIT se afirmaba: Miguel Alonso Calles: "...nos hacen suponer que algo ha fallado desde el momento que la estructura laboral del país requiere un mayor número de técnicos medios que profesionales a nivel licenciatura y de los planteles egresa un mayor número de los segundos". (pp. 29-30). "... se ha iniciado la planeación de los recursos humanos que requiere el desarrollo del país. Como punto de partida, la SEP y la STyPS han creado..., el Comité de Planificación de Recursos Humanos que comenzará a presentar resultados el año próximo" (p.38). Y más adelante: "La cuestión de hasta dónde impulsar la educación profesional técnica, debe resolverse lo antes posible. Un año puede parecer demasiado... A la fecha se cuenta con algunos indicadores, pero debe aceptarse que no son suficientes..." (p. 41)... "Internacionalmente, se han difundido indicadores que señalan por cada profesional de licenciatura se requieren cinco técnicos medios" (p. 41), etc. En realidad nunca se justificó convincentemente la famosa necesidad de técnicos medios: (subrayado mio.) véase: SEP-SEIT. La educación ... op. cit. ... también véase Prawda, Juan. op. cit. p. 101.

se buscó la intervención del sector productivo en el diseño de los perfiles y planes de estudio de la educación técnica. El ejemplo más claro de esto es la creación de los Colegios Nacionales de Educación Profesional Técnica (CONALEP) donde se esperaba la participación de empresarios no sólo en las reformas al currículo, sino inclusive en la enseñanza y prácticas dentro de las empresas y centros de trabajo. La espectacular expansión de estas escuelas de nueva creación revelan el fomento que recibió esta intención. \*

Sin embargo, la implantación de estos mecanismos de vinculación resultó más un deseo que una práctica real o bien sólo operaron a nivel formal avalado algunos cambios en los planes de estudio, carreras y programas que, en general, se orientaron hacia una mayor especialización, entendida como una mayor parcialización de los conocimientos y la formación de los estudiantes técnicos correspondiente a la aguda división del trabajo de las empresas modernas.

\* Juan Prawda, uno de los artífices de la planificación educativa durante este período, reconoce -a pesar del tono be-névolo con que evalúa el desarrollo del sector en 1984- las limitaciones operativas de la vinculación: "Destacan... las acciones que se realizaron para vincular los currículos de estudio con los sectores en los que habrían de servir sus egresados. Estos mecanismos de vinculación lograron en algunos casos adecuar con cierta objetividad los planes y programas... a las necesidades reales de los sectores involucrados, quienes participaron principalmente con donación de terrenos, equipo, elaboración de planes y programas... y en menor grado, en la docencia, en los Consejos de las instituciones y en el compromiso de contratación de egresados". En Prawda, Juan op.cit. p.101. (El subrayado es mio.) Para una versión a mi juicio más apegada a los hechos sobre este aspecto véase: Navarrete y Fernández. CONALEP o tan lejos como llegue la educación. México, Tesis de Maestría DIE-CINVESTAV-IPN. 1986

Como sea, la planificación educativa entendía a las estructuras productivas y de poder existentes en las diferentes regiones, estados y localidades como dadas, y a partir de ellas intentaría la adaptación de las escuelas tecnológicas en número y perfiles\*. El intento de vinculación se entendió como un proceso unilateral que no consideró los problemas educativos, de formación para el trabajo y de empleo que provoca una estructura del aparato productivo donde coexisten diversos grados de desarrollo, capital y tecnologías en una misma rama productiva y en una misma localidad. Esto ocasionó controversias en los objetivos de diferentes Direcciones Generales. Un ejemplo fue buscar que las reformas al currículo se orientaran hacia una especialización mayor y capacitación en el uso de tecnologías existentes (en el sector moderno) para optimizar las posibilidades de obtener un empleo bien remunerado, frente a la opción por buscar una formación más general de los estudiantes técnicos para lograr una mayor creatividad, capacidad de adaptar e innovar tecnologías y propiciar una mayor movilidad laboral (maleabilidad) de los egresados\*\*.

\* Si bien a nivel de discurso nunca se abandonó el deseo de que la educación tecnológica propiciara a la vez la experimentación e innovación de tecnologías e incluso que influyera en el desarrollo y orientación de las empresas para cumplir así con el papel decisivo que le corresponde en el desarrollo económico. véase: SEP-SEIT la Educación ... op. cit. p. 21

\*\* Véase McGinn y Ruiz. Posibles futuros para la Educación Técnica Media Superior en México. Fundación Javier Barros Sierra, p. 21.

la heterogeneidad del aparato productivo, de la estructura del mercado de empleo, de la estructura escolar tecnológica y de la propia demanda estudiantil, problematizaron también la definición de políticas educativas de la SEIT a nivel nacional relacionadas con la orientación global del sistema de escuelas técnicas y de los perfiles de sus alumnos.

Salta a la vista que el punto clave de este planteamiento planificador es el diagnóstico que se asuma acerca de las necesidades presentes y a futuro del sector productivo. El diagnóstico manejado por los planificadores resultó bastante cuestionable. Por ejemplo, la supuesta necesidad de 200 mil técnicos de Nivel Medio Superior (NMS) en el país (en 1980):

"esta cifra viene de una estimación burda del número de puestos para técnicos, que de hecho son ocupados por personas con más formación (muchos son ingenieros) y por personas sin formación pero con experiencia"\*\*.

Para los planificadores, estos empleos se desprenden de la estructura de puestos que arrojó una encuesta en empresas del D.F. y del supuesto de que deberían racionalmente ser cubiertos por técnicos medios. El número se originó sobre el supuesto ritmo de expansión asumido en el Plan Nacional de Empleo\*\*.

\* McGinn y Ruiz. op. cit.

\*\* Todavía en 1980 se estaba esperando un estudio sobre cuáles eran las necesidades de mano de obra del país "pero había que actuar con prontitud...". véase SEP-SEIT. La Educación ... op. cit. pp. 38-41.

Declarativamente, el diseño del perfil cualitativo de los estudiantes técnicos también se elaboraría con la participa - ción de productores y empersarios a base de reuniones dentro de Comités de Vinculación, pero la formación casi "al vapor" de sólo algunos Comités, (los Nacionales o Estatales ya que se constituyeron muy pocos Comités-Locales) su carácter de acuerdos formales entre cúpulas o entre representantes ofi - ciales sin suficiente interés o compromiso y lo políticamen - te oportunista\* de sus reuniones, provocaron que la realiza - ción del diagnóstico mencionado, base de la vinculación, re - sultara en realidad casi un trámite que cumplir, realizado muchas veces a posteriori de la ejecución de las acciones educativas emprendidas, o plegado a criterios políticos esta - blecidos de antemano.

En resumen, puede decirse que este gran objetivo denominado "vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes social y nacionalmente necesarios" en realidad sólo justificó o avaló las decisiones del gobierno de controlar la demanda social por educación canalizándola hacia las nue - vas escuelas técnicas. La pretendida vinculación sólo se realizó adicionalmente y se basó en un concepto bastante im - preciso de la constitución del aparato productivo nacional y de la complejidad que implica una labor de vinculación efec - tiva entre la escuela y la producción.

En realidad, lo relevante de los programas y metas de este gran objetivo fue el cambio de actitud con que el Gobierno

\* Las reuniones de estos Comités se realizaron únicamente an - te la inminencia de presentaciones organizadas por las au - toridades.

manejó la expansión escolar de nivel superior; deja de considerar que ésta debe realizarse en función de dar oportunidad a todo aquel que lo solicite y cubra los requisitos educativos previos. La nueva actitud considera que la demanda social por educación, tal como se presenta y presiona, resulta anárquica y disfuncional respecto a la estructura escolar (crecimiento "explosivo" del nivel superior no técnico) y respecto al supuesto mercado de empleo y sus tendencias de crecimiento. Por lo tanto, la demanda por educación debía ser prevista y canalizada racionalmente mediante la intervención directa del Gobierno, cuya respuesta es ubicarla en el nivel medio superior técnico (bivalente y terminal) en especial hacia esta última modalidad.

b) Aumentar la eficiencia del sistema educativo:

Respecto al objetivo de aumentar la eficiencia del sistema educativo, la SEP definió 15 programas que, dentro de esta lógica planificadora, correspondía también adoptar a la SEIT. La propia formulación de este objetivo revela la necesidad de reformar la estructura y el funcionamiento de un sistema escolar y de una administración que, por sus dimensiones, intereses políticos, formas de trabajo e implicaciones sociales dificultaban acciones unitarias, y efectivas emanadas del gobierno federal\*.

\* Véase "Parábola del dinosaurio". En Pablo Latapí. Temas de Política Educativa (1976-1978). México. SEP 80, Núm. 22. México 1982. pp. 46-49, donde se equipara a la SEP con un dinosaurio ingobernable y perjudicial al que se deseaba dividir en delegaciones en cada estado.

La introducción de la "desconcentración administrativa" y de la Programación por Objetivos fueron los mecanismos empleados por los planificadores para tratar de reorganizar a la SEP y de acceder a un mayor control de esta Secretaría para conducir su funcionamiento hacia los objetivos sectoriales e institucionales señalados. Entre otras, estas determinaciones se conocieron como "Reforma Administrativa de la SEP".

La desconcentración pretendía idealmente organizar en un sistema de comunicación y de mandos jerárquicamente ordenado y geográficamente localizado a cada Subsector, Dirección General y plantel de la SEP. En base a un esquema de control programático cuya cúpula formada por el grupo del Secretario coordinaría y dirigiría la acción de la SEP a nivel regional, se buscó resolver problemas administrativos y operativos añejos pero sobre todo, apoyar las decisiones centrales con toda la fuerza institucional del sistema escolar.

La clara delimitación de las nuevas responsabilidades atribuidas por los planificadores y de áreas de acción y de influencia de "cada unidad específica y geográfica de adscripción" posibilitaba teóricamente un mayor grado de control del sistema escolar y de su expansión.

El esfuerzo de los planificadores por desconcentrar administrativamente a la SEP consistió fundamentalmente en la participación de los niveles regionales, estatales y locales en la ejecución de las políticas trazadas desde el centro. En todo caso, la participación de los niveles secundarios conti

nuó sujeta a negociaciones políticas\*.

La programación por objetivos, como estilo o forma de trabajo de cada nivel e institución del sistema tecnológico preveía el cumplimiento de varios pasos:

- a) La identificación y la ponderación de las necesidades que la programación enfrenta.
- b) Las acciones que se programan para satisfacer estas necesidades.
- c) La definición de objetivos y metas parciales.
- d) La ejecución de las acciones.
- e) La evaluación de las acciones y sus efectos en la solución de las ~~las~~ necesidades asumidas.

La programación por objetivos se tradujo en la práctica como un esquema de control consistente en que los niveles secundarios de la SEIT asumieran como necesidades programáticas o línea de acción institucional los objetivos y metas asignados por los niveles centrales de la administración y, a partir de ahí, establecieran los siguientes pasos de la programación centrados en la ejecución.

La programación por objetivos supuestamente proporcionaba a los niveles centrales las referencias que hacían posible evaluar la eficacia y eficiencia de cada nivel e institución de

- - - - -

\* En realidad la desconcentración de la SEP se manejó sobre la base de una contradicción: manifiestamente se trataba de incorporar la participación e iniciativas de los niveles locales en la programación y operación de acciones pero el polo predominante fue tratar de romper o controlar las inercias y grupos de poder que obstaculizaban el acatamiento de las decisiones tomadas desde el centro.

acuerdo a "la relación entre lo programado y lo efectivamente realizado" y contar con un criterio supuestamente objetivo de asignación y evaluación de responsabilidades, atribuciones y presupuestos para cada componente del subsistema de educación tecnológica.

El problema que significó la formulación de programas operativos plegados a este "novedoso" sistema de programación por objetivos como un esquema "superior" de control político-administrativo de la SEP no fue el único obstáculo del nuevo estilo de administrar. Desde un principio la aplicación, sobre la marcha, de un sistema administrativo que incluye formas de trabajo y mecanismos de control y evaluación diseñados en forma impersonal, eficientista y modernizante propiciaron no pocas dificultades y confusiones a una estructura y personal que habían venido funcionando en base a un código que privilegia las relaciones y compromisos personales y el trabajo individual y competitivo\*.

En efecto, la aceptación por parte de los burócratas de los nuevos sistemas, de sus cargas de trabajo y de los mecanismos de control y evaluación en base a metas; la capacitación necesaria para operar estos sistemas (manejo de papeles, nuevo lenguaje, reportes, etc.) y la presión por hacerlos operar y entregar resultados en los plazos y en la forma previstas, consumieron gran parte del tiempo de los planificadores, jefes de oficina y de los mismos burócratas.

\* Sobre el desarrollo histórico y las formas de relación entre grupos, estrategias y estructuras burocráticas modernas con las tradicionales, véase: Weiss, Edward: La imbricación entre estructuras burocrático-patrimoniales y tecnocráticas: El caso de la Educación Pública en México. Ponencia presentada en el 45<sup>o</sup> Congreso Internacional de Americanistas, Bogotá, Julio de 1985.

## La Planificación de la Educación Agropecuaria

Dentro de los programas iniciales que correspondieron directamente a la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) el objetivo de vincular este tipo de educación con el sector productivo correspondiente se agotó en establecer dos programas\* :

"Programa 2.4 Formar profesionales del Nivel Superior que contribuyan al desarrollo agropecuario" y

"Programa 2.5 Fomentar la educación de Nivel Medio Superior agropecuario."

Dentro de estos programas se fijaron en 1979 las siguientes metas para 1982: \*\*

"2.4 Atender a 11 mil educandos originarios de las zonas agropecuarias, para la formación de técnicos de Nivel Superior en las especialidades que requiera el desarrollo agropecuario" y

"2.5 Formar técnicos profesionales de Nivel Medio Superior para apoyar el desarrollo agropecuario atendiendo a 70 mil educandos en planteles ubicados en las zonas de producción."

En el Nivel Medio Superior Agropecuario también se intentó aplicar el programa que operó en toda la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) de que todas las escuelas de nueva creación fueran de carácter terminal pero no se logró aumentar significativamente la matrícula Terminal Agropecuaria que pasó de 600 alumnos en 1976-77 a

\* SEP. Programas ... op. cit. p. 59

\*\* Ibidem.

5,300 en 1981-82. Esto se explica en parte por el menor crecimiento relativo de la educación agropecuaria frente a la educación industrial\* y por las dificultades de los planificadores de modificar tendencias históricas de crecimiento a partir de 1979 teniendo como límite 1982.

Para nuestro objeto es importante destacar que (cuando menos al principio) la planificación educativa no contempló un impulso preferencial a la educación técnica agropecuaria\*\*. Tanto en las proyecciones y como en los resultados prevaleció

-----  
\* (Entre 1979-80 y 1980-81) "El CONALEP aumentó el número de planteles a un ritmo de 62 por año... la Dirección General de Educación Técnica Industrial... fundó 32 por año... y la DGETA 16 por año". (Estos datos incluyen al Nivel Medio Superior y Superior.) Véase: Weiss y Bernal. op. cit. p. 125

\*\* La Educación Industrial duplicó su matrícula entre 1976-77 y 1981-82; en cambio, la Educación Agropecuaria creció un 73% a pesar de que esta última creció a partir de una base muchísimo menor y de programas como el SAM que se consideraban prioridad nacional:

Matrícula de educación media superior técnica industrial vs agropecuaria de control federal (miles)

	1970-71	1976-77	1981-82
1 Industrial	70.6	166.5	380.0
2 Agropecuaria	0.6	24.5	42.5
2/1	0.8%	15%	11%

Fuente: SEP. Estadística Básica del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, vol. 1980-81

Dato, 1981-82 Tarjeta de divulgación Estadística Básica del Sistema de Educación Tecnológica.

el desequilibrio entre la cantidad de técnicos industriales y de servicios y los técnicos agropecuarios en favor de los primeros, lo cual habla de la idea de que el " Desarrollo " necesario y viable de los planificadores, cuando menos al principio de su gestión ( 1979 ), era predominantemente industrial.

En estos programas iniciales tampoco se contempló específicamente capacitar a productores del campo o realizar acciones de educación no formal. El único indicio de provisiones en este sentido es un ambiguo programa (el 2.12) que se refiere a "Apoyar los programas gubernamentales de capacitación en y para el trabajo en coordinación con las dependencias gubernamentales" y que se plantea como meta: "Ofrecer programas de educación para el trabajo en modalidades formal y abierta para atender a 350 mil personas: desarrollar programas de capacitación con la STyPS. \* ". Pero según lo que hemos podido averiguar la capacitación de estas "350 mil personas en y para el trabajo" que mencionan los planificadores incluye a los jóvenes estudiantes de los Centros de Capacitación para el Trabajo (CECATIs y CECATAs) y de otras instituciones similares, incluyen también alfabetización, primaria y secundaria para los trabajadores y a los matriculados de las modalidades abiertas\*\* junto con la capacitación propiamente dicha de

-----  
\* SEP. Programas ... op. cit. p. 62 ( Subrayado mio )

\*\* Por los cambios sobre la marcha de la planificación en este período no se vuelve a mencionar este programa en las evaluaciones oficiales ni se informa de los resultados de este programa; al final del sexenio Juan Prawda quien elabora una evaluación extensa señala que": La educación básica en centros de trabajo brinda a los trabajadores de los sectores públicos, social y privado, las oportunidades de alfabetizar o iniciar, continuar o concluir su educación primaria y secundaria en sus propios centros de trabajo..." Pero tampoco menciona el programa 2.12 ni resultados en términos de capacitación técnica específica. Véase Prawda, Juan. op. cit. p. 99

trabajadores y productores en activo y por lo tanto, en rigor no se refiere a la capacitación técnica o específica "en y para el trabajo". De cualquier forma podemos decir con seguridad que la educación no formal agropecuaria destinada a productores campesinos no fue considerada en un principio por los planificadores y que los intentos en este sentido fueron "novedosos" dentro del proceso de planificación y posteriores a 1979, cuando quedaba aún menos tiempo antes del fin del sexenio.

Sin embargo, por las perspectivas de desarrollo económico del país (auge del petróleo); por la creciente dependencia de alimentos y productos básicos del exterior; por problemas sociales originados en la situación de los productores campesinos (migración, desempleo, etc.) que obligaron al gobierno a dar respuestas a esta población y ante la poca importancia concedida la educación agropecuaria dentro de la planificación inicial del sector, comienza a cobrar realidad un complicado proceso institucional que formalmente se inicia con la firma de un Convenio de Vinculación entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) por los titulares de ambas con el aval del Presidente en Enero de 1980 que alcanza importancia nacional en la segunda parte del sexenio. Este Convenio SARH-SEP funcionó como el marco de referencia de las acciones concretas más importantes (fuera de la matrícula programada) en que se fueron traduciendo en la práctica los dos grandes objetivos de la planeación nacional: vincular la educación, en este caso con la producción agropecuaria y coordinar y racionalizar funciones y recursos de los organismos de Estado, en el caso concreto de la Educación Agropecuaria federal y de las dependencias de la SARH.

### El Convenio de vinculación SARH-SEP.

No es sino hasta finales de 1979 cuando el gobierno Lópezportillista define e instrumenta una respuesta clara y directa respecto al problema del agro.

Ante la creciente dependencia del extranjero en alimentos y productos agropecuarios que el país experimentaba, se pensó en emplear parte de las divisas que México comenzaba a obtener por la exportación de hidrocarburos y por la apertura de créditos externos, para impulsar el aparato productivo nacional aunque esto resultara temporal y aparentemente más caro que seguir importando estos productos.

El régimen declaró su intención de hacer producir al campo en términos de lograr la autosuficiencia alimentaria y aumentar la exportación de productos agropecuarios. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) aparecido en marzo de 1980 y la Ley de Fomento Agropecuario (LFA) promulgada poco después para echar a andar el SAM, materializaron esta intención constituyéndose en el eje de la nueva política agropecuaria para lo que quedaba del sexenio.

La esencia de la nueva política agropecuaria era el incremento de la productividad per sé, vía la expansión de las relaciones capitalistas y de las formas modernas de producción en las tierras de temporal. La estrategia oficial se basó en propiciar los aumentos en la producción fomentando el "cambio tecnológico" entendido fundamentalmente como poner a disposición del campesino temporalero fertilizantes, maquinaria y crédito. Con ello se esperaba que dichos productores

abandonaran la economía de autosuficiencia y se incorporaran al mercado\*.

La asociación entre el Estado y los campesinos (y entre éstos y particulares) y el sistema de "riesgos compartidos" fueron los principales mecanismos instrumentados por la estrategia operativa oficial y se reglamentaron por la LFA. Más allá, la LFA legalizaba la asociación, renta y uso por particulares de las tierras de temporal con fines productivos\*\*.

La crisis en la producción agropecuaria obedece a una combinación histórica de problemas tanto sociales o agrarios como la tenencia de la tierra y la distribución del poder económico y político de los diferentes grupos de productores; de problemas técnicos o agrícolas como optimización de los recursos, organización técnica para la producción, conocimiento, selección y uso de tecnologías, etc., a pesar de ello, los programas oficiales encararon dicha crisis con una óptica fundamentalmente "técnica" que centraba el problema en aumentar la productividad a través de la modernización tecnológica y "burocrático-sectorial" porque basaba la estrategia en las estructuras y acciones de las dependencias oficiales, con lo que se limitaron sus alcances.

\* Fernández Luiselli, Cassio. "¿Por qué el SAM? Objetivos y Programas del Sistema Alimentario Mexicano". En Nexos núm. 32, Agosto de 1980, pp. 25-33.

\*\* Instituto Michoacano de Investigaciones Sociales et al. ¿Qué es el SAM?. México, SEPAL, 1981. 93 p.

El intento oficial de impulsar la producción agropecuaria y de mejorar la situación del campesinado, aún con este enfoque tan limitado, empalmó con cierto consenso e interés de parte de funcionarios y personal de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) y en particular la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA). En estas dependencias había ya una añeja preocupación por mantener la orientación de las escuelas situadas en el campo hacia una formación específicamente técnica-agropecuaria (poniendo así un dique a la creciente absorción de las escuelas rurales por el modelo de educación urbana y general) y por lograr una integración más orgánica entre las escuelas agropecuarias y los productores de sus regiones. Estos esfuerzos se formalizaron con la firma del Convenio SARH-SEP en enero de 1980.

El Convenio SARH-SEP se proponía:

"formular programas coordinados de vinculación, a efecto de educar para la producción agropecuaria y forestal a investigadores, maestros, profesionales, técnicos y productores"\*.

Dicho Convenio constituyó el marco normativo-administrativo dentro del cual se estableció el Sistema de Vinculación entre el sector educativo y el sector agropecuario.

---

\* "Convenio SARH-SEP, para formular programas coordinados de vinculación" en SARH-SEP. Programa de Vinculación entre el Sector Agropecuario y el Sector Educativo. México, 1980. pp. 3-7. ( se incluye como anexo 1 de esta tesis ).

Mediante la creación de este Sistema se pretendía apoyar la política gubernamental orientada a:

- Lograr la autosuficiencia alimentaria y de materias primas.
- Fomentar la capacitación para el trabajo.
- Buscar la correspondencia adecuada entre la demanda de recursos humanos capacitados que el sector agropecuario requiere para el cumplimiento de sus metas, y la oferta correspondiente del sector educativo en base a acciones conjuntas y coordinadas.
- Racionalizar y sumar los esfuerzos y recursos de la SARH y de la SEP en torno a dichos objetivos.

El Convenio prevé la entrega de un documento por parte de los representantes de la SARH sobre "los requerimientos de recursos humanos del sector agropecuario a escala nacional y regional para los próximos tres años y, por parte de la SEP, de los programas de formación y capacitación de dichos recursos humanos" con el fin de "armonizar la oferta del sector educativo con la demanda del sector agropecuario".

Además estipula que la entrega de dichos documentos se hará en un plazo aproximado de 120 días\*.

Un aspecto central de dicho Convenio es la previsión de algunas de las estructuras administrativas y de control que deberían incluir los programas derivados y de los lineamientos jurídico-administrativos a que se sujetarían éstos.

-----  
\* Véase Cláusulas VI y VII del Convenio SARH-SEP.

Dentro de las estructuras previstas destaca la formación de un Comité de Vinculación a nivel nacional que estaría formado como sigue:

"Para el cumplimiento del objeto del presente Convenio, se integrará un Comité que recomendará, asesorará y auxiliará a los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de Educación Pública en las políticas y lineamientos que se requieran en los programas que se deriven de este Convenio, a fin de que los titulares de ambas Secretarías tomen las decisiones correspondientes de acuerdo a las atribuciones propias de cada una de las Secretarías de Estado de que son titulares.

El Comité estará integrado por los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de Educación Pública que lo copresidirán y por los Subsecretarios de Agricultura y Operación, de Ganadería y Forestal y de la Fauna, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológica de la Secretaría de Educación Pública, los Directores Generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de Distritos y Unidades de Temporal, de Distritos de Riego, del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, del Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias, de Investigación y Capacitación Forestal, de Producción y Extensión Agrícola, y del Colegio de Postgraduados de Chapingo, y por los Directores Generales de la Secretaría de Educación Pública, de Educación Secundaria Técnica, de Planeación, de Programación y de Educación Tecnológica Agropecuaria.

El Comité podrá formar los grupos necesarios a efecto de formular los programas correspondientes para el cumplimiento del objeto del presente convenio".\*

En el seno del Comité de Vinculación se discutirían las necesidades de recursos humanos para el sector agropecuario y las posibilidades de la infraestructura generadora de estos

\* Cláusula II.

recursos: la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria. Mediante el intercambio de información se esperaba llegar a un diagnóstico sobre estas necesidades "a nivel nacional y regional" y a un sistema de coordinación de apoyos para satisfacerlas bajo la forma de programas operativos conjuntos.

Otro lineamiento expresamente estipulado en el Convenio fue que los programas establecieran "metas específicas y la definición de las dependencias que participarán en ellos" y que:

"las prioridades indicadas en las consideraciones de este convenio y los mecanismos para la definición, financiamiento, ejecución y evaluación de los mismos se establecerán atendiendo a las necesidades particulares y de acuerdo a las normas generales que se fijen en la reglamentación correspondiente"\*.

Finalmente, se establecía que el Convenio y los programas derivados tendrían vigencia "hasta el 30 de noviembre de 1982 condicionado a la previsión anual de partidas que correspondan en el Presupuesto de Egresos de la Federación"\*\*\*.

Ya desde el mismo planteamiento de este marco normativo de la vinculación, se evidencian limitaciones y omisiones que incidirán en la formulación de los programas derivados de este convenio y en su operación y resultados.

En primer lugar, se trata de un Convenio técnico-productivista ya que su principal objetivo es contribuir a un aumento

\* Cláusula III y V.

\*\* Cláusula IX.

en la producción agropecuaria en general y no a un mejora - miento efectivo del nivel de vida de los productores y campesinos concretos. Esto último se considera implícitamente co mo consecuencia automática del aumento de la producción.

Se presupone también que, mediante una mayor y mejor asisten cia técnica, sobrevendrá dicho aumento en la producción, de ja ndo de lado la problemática agraria de la producción.

Como se aprecia, el Convenio asume las relaciones entre edu cación y pro ducción como una relación lineal en donde a un incremento de los servicios educativos de la DGETA y a una mejor adaptación (vinculación) al aparato productivo, corres ponderá automáticamente un aumento significativo en la pro ductividad y ésta a su vez una mejora en las condiciones de vida de todos los campesinos.

Esta óptica supone a toda la gama heterogénea de productores rurales encasillados en un monolítico "sector productivo", cuyos niveles de productividad dependen de asistencia técnica y, podríamos adelantar, de asistencia técnica de cierto tipo (moderna) e ignora el aspecto social del problema que en muchos casos determina el aumento o los niveles de produc tividad existentes en el campo.

En segundo lugar se trata de un convenio burocrático a base de un acuerdo entre cúpulas que busca fundamentalmente coordinar y sumar los recursos disponibles y los esfuerzos de "dos Secretarías de Estado" en apoyo a la política gubernamental.

Debido al carácter productivista-lineal y sectorial del Convenio SARH-SEP, más que la vinculación entre el sector pro ductivo agropecuario y el sector educativo, lo que propone es la adecuación técnico-programática del segundo al primero.

Si bien el Convenio SARH-SEP contemplaba acciones de vinculación muy amplias que involucraban a "investigadores, maestros, profesores, técnicos y productores y a los Distritos de Riego y Temporal de la SARH", fuera del Proyecto de Educación No Formal no se tiene noticia de más acciones o programas significativos de vinculación entre la educación y el sector agropecuario o con participación conjunta de la SARH y la SEP. Todo indica que el Proyecto de Educación No Formal Agropecuaria para productores campesinos fuesi no el único, sí el principal contenido del Convenio y en general del gran objetivo de vincular la educación con el sector agropecuario y de coordinar las actividades con otras dependencias oficiales orientadas al agro.

Llegados a este punto cabe aclarar que es complicada e incierta la identificación de los actores participantes, sus intereses y capacidad de decisión y acción al momento de la implantación a nivel nacional del Proyecto de Educación No Formal como una manifestación operativa del Convenio SARH-SEP, no obstante por su importancia es preciso mencionar al menos algunos indicios con los que contamos:

- En cierto modo, la política de vinculación de la educación con el sector productivo y la coordinación entre Secretarías de Estado fueron consignas manejadas por el equipo del Secretario de la SEP que abarcaron a todo el subsistema de educación tecnológica (industrial, agropecuaria y del servicios) y que las Direcciones Generales respectivas acataron diferencialmente (según sus historias particulares). En este sentido el Convenio constituye una clara "línea de acción" institucional venida "desde arriba" y apoyada con presupuesto hacia las Direcciones Generales de Educación Tecnológica.
- Pero la implantación de esta línea de acción institucio-

nal de vinculación y coordinación sectorial no era ajena\* en la DGETA ni partió de cero, no se aplicó al pie de la letra. Sus autoridades ya habían venido asesorándose por un Despacho privado de Economistas en el diseño y evaluación de modelos y programas operativos que relacionaban la educación y la producción, y seis meses antes de la firma del Convenio SARH-SEP (de enero de 1980) conjuntamente se apresuraron a echar a andar programas piloto centrados en proporcionar apoyos educativos a productores concretos (educación no formal). Es notorio que, en los programas iniciales de DGETA, se consideraba la educación para la producción de "maestros, investigadores, profesionales y técnicos" en función de los programas de producción de la SARH como estipulaba el Convenio SARH-SEP (línea de acción del Secretario). Lo anterior significa que la emergencia del Proyecto de Educación No Formal como única traducción práctica del Convenio resultó en sí no sólo producto de una respuesta pasiva a requerimientos político-institucionales-presupuestales, sino que recupera también la orientación e intereses específicos que las autoridades (y el personal) de la DGETA fueron capaces de imprimir al proceso de implantación de las acciones de vinculación.

\* En rigor la integración de la escuela con la economía y el desarrollo social de los campesinos forma parte de la vieja tradición histórica de la escuela rural mexicana de los años veinte, por lo que no resulta ajena o extraña la "novedosa" proposición planificadora de la vinculación, sino inclusive limitada. Véase: Zepeda del Valle, Juan M. "Estudio Histórico de la Educación Agropecuaria en México". En Textual, vol. 3, núm. 10, diciembre de 1982, p. 95.

De cualquier forma, debido a las dificultades para cumplir las disposiciones de un Convenio de cúpulas, como lo fue la de recabar la información necesaria para la realización del "diagnóstico a escala nacional, regional y local de los requerimientos del 'sector productivo' agropecuario por parte de la SARH" y de "los programas de formación de esos recursos humanos" por parte de la SEP-DGETA en los escasos cuatro meses de plazo previstos en el Convenio SARH-SEP, el Comité Nacional de Vinculación dió instrucciones para integrar Comités de Vinculación a nivel Estatal y Local para que éstos fueran los encargados de elaborar una serie de diagnósticos a estos niveles y de programas y acciones correspondientes con miras a conformar un sistema operativo a base de dichos Comités. En este sentido, la respuesta real e inmediata al Convenio fue mucho más modesta de lo que se anunciaba en el mismo. Ante la imposibilidad de contar con el diagnóstico a nivel nacional proporcionado por la SARH (este nunca se entregó), se optó por la confección de "diagnósticos" parciales de problemas productivos en las zonas de influencia de las escuelas de la DGETA en los que se esperaba que colaboraran representantes de la SARH.

Desde un principio hubo dificultades para que este Proyecto de Educación No Formal se apoyara efectivamente en la infraestructura y recursos de la SARH por lo que la vinculación con esta Secretaría se redujo a establecer relaciones protocolarias y a nivel de manejo técnico de objetivos programáticos formalizados\*.

\* En todo momento, el Proyecto de Educación No Formal enfatizó en declaraciones su carácter vinculado o coordinado con la SARH pero dicha coordinación consistió fundamentalmente en el diseño de la "matriz de relación intersecretarial" a partir de la cual se obtuvo, procesó y presentó la información y resultados de la capacitación realizada por el Proyecto. Véase Anexo 2.

Todo indica que el Proyecto de Educación No Formal, a pesar de derivarse precisamente de un Convenio intersecretarial, fue diseñado, implantado y controlado exclusivamente por parte de la SEP a través de su Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA).

La labor de vinculación y apoyo que pretendía el Convenio tuvo que reducir su campo de acción efectivo a las estructuras, personal y acciones de la propia DGETA.

Quizá la importancia adquirida a todos los niveles por el Sistema Alimentario Mexicano y su relación directa con la SARH, absorbiera gran parte de la atención y esfuerzos que pudiera haber realizado esta Secretaría en favor de su vinculación con la SEP para cumplir con su parte del Convenio, otra razón pudiera ser que, llegado el momento, se requeriría de negociaciones políticas entre la SARH y la SEP por el control de programas y organismos coordinados o institucionalizados entre ambas, pero la falta de participación de la SARH puede atribuirse fundamentalmente al carácter de acuerdo formal entre la cúpula del Convenio en ausencia de una tradición de colaboración interinstitucional que tuvo poco efecto en las estructuras operativas de dichas Secretarías.

Se puede decir que la SARH no cumplió con sus "compromisos" con el Convenio pero también que esto no fue impedimento para que la DGETA implantara un Proyecto bajo su control y dirección y que esta última tampoco buscó fuera de relaciones protocolarias y formalizadas participación de la SARH que pudiera incidir en el control o la dirección del proceso.

EL PROYECTO DE EDUCACION  
NO FORMAL

## Introducción

El ambicioso Convenio SARH-SEP se tradujo en la práctica institucional en un proceso que sufrió continuas e importantes modificaciones. En menos de tres años, el planteamiento político-administrativo y la concepción técnico-educativa-productiva de la vinculación como programa operativo variaron significativamente.

En efecto, las características de los programas y acciones piloto y del sistema operativo de vinculación implantado a nivel nacional inmediatamente después de la firma del Convenio SARH-SEP, se modificaron al institucionalizarse dichas acciones como Proyecto de Educación No Formal y posteriormente al transformarse éste en Programa de Educación No Formal. Desde el punto de vista institucional la vinculación entre el sector educativo y el sector agropecuario propiciados por el Convenio SARH-SEP puede verse como un desarrollo muy accidentado en sus tres años de existencia: 1980-1982.

En este trabajo interesa centrar la atención en el desarrollo institucional de la vinculación en la práctica y examinar sus características y sus cambios; igualmente interesa ubicarlo dentro del contexto socio-educativo en que se dió y relacionarlo con sus condicionantes.

Este desarrollo institucional del Proyecto fue seguido de cerca por el equipo de investigación mediante el rescate de la documentación que se generó principalmente de entrevistas, discusiones y posiciones de los actores del proceso (funcionarios y personal) y del análisis de sus documentos y formas de traba

jo. Visto en retrospectiva, los cambios y modificaciones sufridos por el proceso permiten dividir el desarrollo del Proyecto de Educación No Formal en 6 etapas:

- Una primera etapa que va de mediados de 1979 a enero de 1980, periodo durante el cual el sistema de vinculación comienza a estructurarse y adquiere un carácter preinstitucional, que se denominará "Antecedentes".
- La segunda, de enero a agosto de 1980, "El Arranque", en la cual el sistema de vinculación se institucionaliza como un organismo autónomo llamado Proyecto de Educación No Formal.
- La tercera, de agosto a diciembre de 1980, denominada "Un Impulso Abrumador", se caracteriza por la incorporación de las Brigadas de Desarrollo Agropecuario y de Desarrollo Rural al Proyecto de Educación No Formal.
- La cuarta etapa denominada "El Auge", transcurre durante todo el año 1981, y está marcada por un gran incremento en los recursos del -ahora- Programa de Educación No Formal. Las autoridades de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) asumen directa y abiertamente la conducción del organismo.
- La quinta etapa, que llamaremos "Un Final No Previsto se Impone a la Planificación", cubre de enero a septiembre de 1982; se caracteriza por la expiración del marco institucional (Convenio SARH-SEP) y del Programa de Vinculación, en el contexto del final del sexenio de López Portillo.
- Finalmente, se incluye en el trabajo una breve reseña de los remanentes del Programa de Vinculación en las escuelas de septiembre de 1982 a julio de 1984, etapa que denominaremos "Las Secuelas".

Antecedentes (mediados de 1979-enero de 1980)

Declarativamente, el antecedente tanto del Convenio SARH-SEP, como del Proyecto de Educación No Formal fue la realización de una "consulta nacional" efectuada por la SEP a través de la DGETA a partir de la cual se establecieron los alcances posibles de la vinculación entre el sector educativo y el sector productivo agropecuario. Para el efecto, autoridades de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) giraron instrucciones por correo para que los directores de Centros e Institutos de Educación Tecnológica Agropecuaria\* invitaran "a un número representativo de productores del campo para que, constituídos en comités locales de vinculación, diagnosticaran la situación agropecuaria y forestal del área de influencia de los planteles y establecieran los programas operativos que contribuyeran a la solución de los problemas productivos por la vía de la capacitación para la producción"\*\*\*.

La información así obtenida fue "procesada" por algunas autoridades de la DGETA junto con un despacho de Economistas con los que ya mantenían contactos y se formuló un "esquema matricial"\*\*\*\* cuadro de doble entrada que cruza [vincula] los nombres y los rubros considerados en las metas y programas de la SARH (como producción de alimentos, organización de product-

\* Los Centros de Educación Tecnológica Agropecuaria (CETAs) e Institutos Tecnológicos Agropecuarios (ITAs) son las escuelas de nivel medio superior y superior respectivamente de la DGETA, dependiente de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) de la SEP.

\*\* SARH-SEP Proyecto de Educación No Formal. Evaluación de los trabajos realizados en 1980. México, enero de 1981, pp. 9-10. Los subrayados siempre son míos salvo cuando se indique lo contrario.

\*\*\* Véase la matriz tipo en el anexo 2.

res, etc.) con las "funciones de las escuelas de la DGETA" entendidas como educación formal o no formal; por el cruce de la información se definen las necesidades educativas y su ubicación dentro de la clasificación tomada de la SARH. Algunos de los datos manejados a partir de este procedimiento fueron:

"Antes del presente programa, el 88% de los planteles ya habían recibido solicitudes de apoyo de los productores de su área de influencia. El 84% de los directores han promovido acciones para resolver la problemática agropecuaria de su región y el 68% de las promociones han sido por iniciativa propia del director"

"El 88% de las demandas planteadas por los productores del campo a los planteles se relacionaba con cursos prácticos expresamente diseñados con ellos. El 12% restante ratificaba los sistemas de educación formal"

"En esta etapa de introducción del sistema de vinculación, se solicitó además a cada plantel jerarquizar tres programas de vinculación que pudieran establecerse básicamente con los recursos disponibles en el propio plantel". Así se estableció la posibilidad de realizar los primeros 609 cursos (la gran mayoría de carácter no formal) mediante 179 programas operativos

\* SARH-SEP. Programa de Vinculación entre el sector Agropecuario y el Sector Educativo. México, Enero de 1980, p.18.

\*\* SARH-SEP. Proyecto ... op. cit. p. 10

\*\*\* SARH-SEP. Programa ... op. cit. p. 24

\*\*\*\* SARH-SEP. Proyecto ... op. cit. p. 10

En suma, de la consulta se desprendía que ya existían acciones de vinculación en la mayoría de las escuelas antes de la firma del Convenio SARH-SEP (y del Proyecto de Educación No Formal en gestación); que esta labor estaba en manos de los Directores y que las actividades no eran realizadas sistemáticamente ni se cuantificaban pero, sobre todo, se definía la existencia de una gran demanda de cursos de capacitación no formal que las autoridades y sus asesores tenían interés de atender mediante una propuesta elaborada por ellos.

El panorama oficial que se construyó de acuerdo a los resultados que se asumieron como producto de dicha "consulta nacional" fue: a) la integración de Comités Locales de Vinculación presididos por los directores de los planteles con la participación de representantes de la escuela, de los productores del área, de la SARH y otras instituciones en cada escuela y b) un primer programa de acciones locales de educación no formal (609 cursos) realizado según declaraciones "por los propios campesinos" en el que se establecían metas y compromisos mutuos, programas de trabajo y mecanismos de evaluación.

Es decir, que en la versión oficial la consulta por correo había producido no sólo información, sino que simultáneamente se daba por inaugurado un mecanismo participativo a través de los Comités Locales de Vinculación con posibilidades de operar en base a las estructuras ya existentes (las escuelas, dependencias en el campo, organizaciones de productores, etc.)

Posteriormente, en una Primera Reunión Nacional de Directores de Centros e Institutos de Educación Tecnológica Agropecuaria, estos mismos resultados de la consulta avalaron el establecimiento de una meta de 40 mil productores del campo que se atenderían en 1980.

De acuerdo con la "evidencia" encontrada mediante la consulta\* (asumida también como diagnóstico y primer programa de acción), se intentó diseñar y hacer funcionar el mecanismo operativo política e institucionalmente óptimo en esos momentos: el Sistema de Vinculación. En efecto, el primer intento de poner en práctica un programa realmente operativo de vinculación entre los sectores educativo y agropecuario se denominó Sistema de Vinculación. Todos sus planteamientos y contenidos: el político-operativo, el educativo y el técnico-productivo\*\* se basaban en la participación "activa"\*\*\* del personal de las escuelas y de los productores.

- 
- \* En general, las consultas y reuniones nacionales de vinculación se realizaron en cumplimiento de instrucciones superiores, realizadas con rapidez y con consignas y procedimientos dirigidos. En otras los resultados se enviaron por instrucciones y en los formatos cerrados que se utilizaron sin haber hecho la consulta por simple apreciación de las posibilidades del plantel, sin negar por ello que los directores y "la tropa en general" asumieran posiciones propias frente a las propuestas de vinculación.
  - \*\* Por planteamiento político-operativo me refiero a las normas y procedimientos del modelo funcional de vinculación a nivel de institución; por planteamiento educativo, los postulados pedagógicos y recursos de enseñanza-aprendizaje o de la capacitación y por planteamiento técnico-productivo, los contenidos técnico-agropecuarios de la capacitación y el sector, actividades y productores concretos que consideran
  - \*\*\* La participación "activa" en este caso se refiere al ideal de los planificadores de generar procesos autosostenidos a partir de programas de este tipo en los que se crearían compromisos y se aportarían recursos por parte de los participantes. La vinculación, siendo solamente una propuesta experimental, enfatizaba en todo momento "la participación" o mejor dicho, la participación específicamente requerida por el Sistema.

El Sistema de Vinculación se centraba en el supuesto de que existían límites y posibilidades "naturales" de contacto y apoyos mutuos entre las escuelas y los productores locales. El interés central estaba, por tanto, en propiciar la práctica de estas relaciones y contactos probables buscando generar intereses y acciones conjuntas. Fundamentalmente se trataba de partir de las condiciones y recursos ya existentes, de explotar posibilidades. En este sentido, el modelo operativo de la vinculación no consideraba tan sustancial la derrama de recursos, como la promoción y consolidación de estas acciones conjuntas potenciales en las condiciones existentes. Es claro que en este primer intento se le otorga poco apoyo real a la vinculación que en gran parte es aún propuesta. A pesar de su importancia declarada, esta última se desprendería de instrucciones de las autoridades sin necesidad de contar con personalidad administrativa ni recursos propios:

"De acuerdo con las metas sectoriales y siguiendo instrucciones superiores, la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, por medio de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, ha llevado a cabo acciones para fortalecer la vinculación de sus funciones educativas con las necesidades del sector productivo agropecuario.  
Esta vinculación es especialmente compleja por los factores históricos relacionados con los sistemas mexicanos de tenencia y con la idiosincrasia de los diferentes grupos sociales que integran el mosaico nacional; por lo que necesariamente debe lograrse por etapas, en concordancia con el desarrollo educativo de los grupos campesinos y de su capacidad de integración social.  
Inducir el proceso educativo, en todos sus aspectos y niveles de la base a la cúpula es un procedimiento indispensable y hasta la fecha es el único que nos ha permitido alcanzar resultados irreversibles.  
Por eso, la búsqueda de esta vinculación se fundamenta en la participación de los productores del campo como la forma más conveniente de traducir sus necesidades en demandas concretas"\*

"Las etapas que se ha trazado la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria para lograr la vinculación con el sector agropecuario, son las siguientes:

- El establecimiento del sistema que posibilite la comunicación permanente y sistemática con los productores del campo." [Comités Locales de Vinculación].
- La elaboración de programas, iniciales, realizados con los propios productores" [40 mil productores a atender en 1980].
- La definición de un mecanismo para el perfeccionamiento de la programación que se anticipe a las demandas de los productores para poder orientarlos en el mejoramiento del sistema mediante el control, el seguimiento y la evaluación de los programas" [Planeación y programación por objetivos]\*

Esta falta de fuerza política e institucional del Sistema de Vinculación concordaba con el enfoque asumido sobre la relación entre educación y producción agropecuaria y su problemática:

"Independientemente del papel que los educadores, los gobiernos y el común de la sociedad le han asignado a la educación tecnológica, siempre ha quedado dentro de sus funciones la de atender las necesidades de la producción. En el caso específico de la educación tecnológica agropecuaria, esta función se complica por la naturaleza misma de las necesidades de los productores rurales y, por ende, el papel de la escuela se extiende a lo social, lo político y lo económico.

"Dentro de esta perspectiva es que a las escuelas tecnológicas agropecuarias, como en su tiempo a las prácticas de agricultura, se les ha atribuido la función de fijar la mano de obra rural, de modernizar la producción agropecuaria y forestal, de promover la industrialización del campo, la organización de los productores rurales y la consecución de estructuras socio-económicas más justas sin tomar en cuenta que estas atribuciones rebasan las posibilidades de la escuela y de la propia educación.

\* SARH-SEP. Programa... op. cit. p. 73

"Con el presente programa se pretende fortalecer el sistema de educación tecnológica agropecuaria mediante la participación de los productores rurales.

"En este sentido, la vinculación constituye un proceso interminable y dos momentos en la vida del sistema: su razón de ser y su medida.

"Por lo mismo todo debe operar en favor de la vinculación, y el esfuerzo más que de vinculación es de armonización de lo existente"\*

Si bien se reconocían obstáculos que imposibilitaban a la educación asumir por sí misma la responsabilidad de transformar la producción y el trabajo agropecuario, el Sistema de Vinculación ratificaba esta tarea como primordial y se propuso llevarla a cabo como su finalidad específica, sólo que desde una perspectiva muy limitada como función adicional y justificada más que por una realidad, por su propio status político-administrativo.

Con estos mecanismos se esperaba lograr:

- "-La reorientación de las acciones educativas
- El apoyo de los productores para promover la educación en y para la producción; y
- La coordinación de los esfuerzos entre los sectores de la Administración Pública a quienes les corresponde esta función"\*\*\*

El planteamiento técnico-educativo del Sistema de vinculación reflejaba la intención de estructurar y conducir el mecanismo en función de la auténtica y libre participación de los involucrados (productores, planteles y personal de dependencias

\* SARH-SEP. Programa ... op. cit. pp. 23-24

\*\* op.cit. p.13

oficiales); en hacerlo funcionar "de la base a la cúpula", de acuerdo a las necesidades reales, en la búsqueda de "resultados irreversibles" e incluso en la postulación de parámetros cualitativos como los principales criterios para evaluar el Sistema, tales como "la aportación creciente de recursos e información entre el sector agropecuario y la escuela, el incremento del grado de identificación entre el sector agropecuario y la escuela, el mayor interés de los productores por participar dentro del comité [local] de vinculación e incrementos a mediano plazo en la producción agropecuaria y forestal"\*

No obstante, la definición del "postulado programático y operativo" del Sistema de Vinculación se definió como "beneficiar al mayor número de personas (esto entendido como número de productores atendidos o receptores de acciones de educación no formal) al menor costo social\*\*". Desde el establecimiento de 40 mil productores a capacitar, la cantidad de personas beneficiadas se convirtió en el único o el principal criterio de operación y evaluación del Sistema y en el significado de la "máxima eficiencia". Esto se explica en parte porque para las autoridades superiores a la DGETA interesaba no sólo cumplir las metas cuantitativas (establecidas en 1979) para el sector educativo, sino hacerlo lo más rápidamente posible debido a que sólo quedaba la mitad del sexenio, así que para los jefes de

\* SARH-SEP. Programa ... op. cit. p. 31

\*\* SARH-SEP. Programa ... op. cit. p. 19. En realidad el "costo social" fue un término que se manejó de manera reiterada y enfática en declaraciones e informes pero siempre injustificadamente porque sólo se refería al costo económico. El concepto "beneficiar" era aún más ambiguo.

la DGETA resultó política, institucional y presupuestariamente más conveniente y viable centrar los esfuerzos en estos requerimientos aunque para lograrlo paradójicamente plantearan un programa operativo de vinculación formalmente "participativo" y que incluía con parámetros de evaluación "cualitativos".

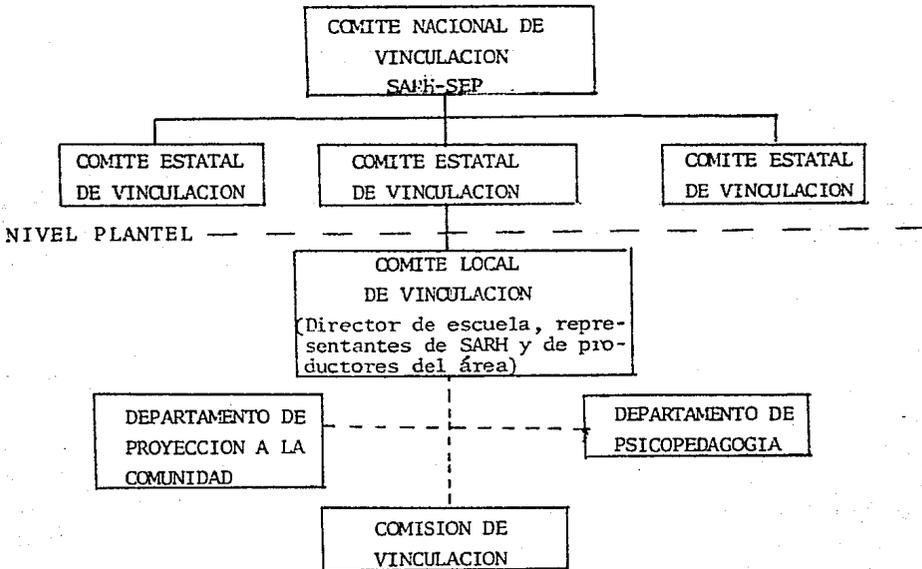
Hay que aclarar que, en esta etapa; los recursos que implicaba este "menor costo social", se entendían como los recursos existentes que se pudieran conjuntar de parte de los planteles, el sector productivo, la SARH y otras dependencias oficiales.

La nula participación de la SARH en el diseño y en los primeros esfuerzos de vinculación de la DGETA no se revirtió después de haberse firmado el Convenio SARH-SEP por lo que la DGETA continuó con la implantación de su propuesta de educación no formal y de prueba de mecanismos operativos capaces de operar por lo pronto a base de personal, estructuras y recursos de la propia DGETA.

A pesar de que en la versión oficial se había venido conformando una estructura operativa del sistema de vinculación simultáneamente a la realización de la "consulta nacional", en realidad esta suposición sólo se apoyaba en que, desde México, la DGETA había girado instrucciones a las escuelas para la formación de los Comités Locales de Vinculación que elaborarían diagnósticos y programas de acciones a este nivel. También había ordenado la formación de Comisiones de Vinculación en cada uno de los "Departamentos de Proyección a la Comunidad" de los planteles con personal y alumnos de las escuelas (y eventualmente de profesionistas o técnicos ajenos) que se encargarían de impartir los cursos y asesorías necesarias. Estos Departamentos eran estructuras ya existentes en las escuelas, encargadas de diversos trabajos de comunicación y apoyo entre éstas y las localidades, así que se pensó en intensificar esta labor

mediante la reorganización de la "proyección" y la incorporación del personal de este Departamento (normalmente una secretaria o un "comisionado" de tiempo parcial) y de algunos docentes más a las nuevas "Comisiones de Vinculación". También se pensó en incorporar a algunos alumnos del servicio social canalizados a través de los Departamentos de Psicopedagogía de las escuelas. Así, idealmente, los Departamentos de Proyección a la Comunidad se encargarían de apoyar el funcionamiento de los Comités Locales de Vinculación y una vez fijada la meta de productores a capacitar, la realización de los cursos a través de las Comisiones de Vinculación.

La estructura operativa del sistema de vinculación estaba formada como sigue:



Claramente, el sistema de vinculación se basó (o se limitó) en la labor y los recursos ya existentes, se trataba sólo de una reestructuración administrativa a base de Comités y Comisiones de Vinculación en las que desempeñaban distintos papeles las mismas personas. Al mismo tiempo se presionaba mediante órdenes y lineamientos superiores para hacer operar un mecanismo que funcionara de acuerdo a claros condicionamientos políticos y administrativos.

En este modelo es evidente el choque entre la propuesta técnico-educativa delcarada de establecer un mecanismo operativo basado en la participación de productores y personas de las escuelas y en la creación de estructuras democráticas, con los condicionamientos político-administrativos que determinaron en la práctica el establecimiento de un "sistema" de vinculación que produjera altas cantidades de personas capacitadas a base de instrucciones superiores y presiones, sin ningún apoyo presupuestal adicional.

Los procedimientos que realmente se siguieron, tanto para instrumentar el mecanismo de vinculación en las escuelas, como para fijar la meta de 40 mil capacitados para 1980, ilustran precisamente cómo se dirigió desde arriba este proceso.

En el caso de la integración de los Comités Locales de Vinculación, sorprende que con sólo instrucciones por correo y una inversión de aproximadamente 4 meses se dieran por inauguradas oficialmente las estructuras que delcarativamente constituían las bases participativas y operativas del sistema. Más aún si se considera que los integrantes deberían "representar las actividades productivas más importantes", elaborar un diagnóstico sobre sus necesidades productivas, traducirlas en demandas de educación y estructurar las demandas en una escala de prioridades, estableciendo un programa de acciones que incluyera obje-

tivos, metas, compromisos de trabajo y lapsos para cumplirlos. No obstante, desde enero de 1980 se declaraba "cubierta" esta etapa, con lo que la sorpresa se explica por la lógica de la presión política por presentar proyectos y resultados antes del fin del sexenio y de imponer una propuesta desde arriba.

En realidad, la existencia y operatividad de los Comités Locales de Vinculación sólo se fundamentó en que, durante la "consulta nacional" por correo, los directores (supuestamente con la participación de productores y representantes) habían informado la posibilidad de realizar acciones susceptibles de ser consideradas como de vinculación y de que éstos acatarían las disposiciones de crear estructuras y coordinar recursos propios en dichas acciones.

En el fondo, con la asignación de una meta que cumplir para cada plantel se pretendía presionar a los directores y se esperaba que éstos presionaran a su vez al personal de la escuela. El director era la pieza clave en este modelo ya que era la única persona directamente comprometida con el Sistema de Vinculación y su autoridad la única fuerza del sistema en las escuelas.

Ya en una reunión de Directores realizada a fines de 1979, donde se concluía oficialmente que "el mecanismo de vinculación se consideraba adecuado y con grandes posibilidades de operar eficientemente"\*, también se mencionaron serios obstáculos para la integración y funcionamiento de los Comités Locales de Vinculación como:

- - - - -

\* SARH-SEP. Programa ... op. cit. p. 26

"El caciquismo todavía existente en muchas áreas de influencia; la pobreza, dispersión y carencia de medios de transporte de los integrantes del comité; la imagen deformada de la escuela; la resistencia del personal de los planteles por adoptar nuevos enfoques; el alcoholismo, la desintegración familiar, la delincuencia y el bracerismo; el fanatismo; el analfabetismo y la desorganización y el desempleo de los productores"\*

En la Primera Reunión Nacional de Directores, donde se estableció oficialmente la meta para todo el país de 40 mil productores a atender en 1980, éstos ampliaron la lista de obstáculos. Allí se mencionó: "la falta de credibilidad de los productores en los programas oficiales, dificultad para armonizar, dentro del comité, los intereses de productores con distintos niveles culturales y técnicos y, sobre todo, la brevedad del plazo para esta tarea"\*\* . En esta Reunión Nacional, se expusieron también problemas para la operación del sistema de vinculación en su conjunto como: "la imprecisión de los apoyos institucionales para llevar a cabo los programas" y "temores en el sentido de duplicar programas que realizan otras instituciones oficiales"\*\*\*

Era evidente la resistencia de los directores no sólo para acaatar una presión más, sino para sortear las enormes dificultades que implicaba en la práctica el cabal cumplimiento de las "instrucciones superiores".

\* SARH-SEP. Programa ... op. cit. p. 26

\*\* op. cit. p. 33

\*\*\* Ibidem.

En los planteles, el carácter de disposición central urgente de integrar los Comités y Comisiones de Vinculación, las dificultades para establecer contactos y compromisos de trabajo y el nulo apoyo presupuestal, limitaron el alcance real del sistema.

Hasta entonces, el sistema de vinculación sólo se planteaba impulsar las actividades ya existentes y alcanzar una meta de 40 mil "productores beneficiados". En ningún momento se había definido en qué consistían estas acciones, ni quiénes exactamente las realizarían o cómo, sólo se había establecido que reorganizarían trabajo y recursos ya existentes o "extras".

En suma, las insuficiencias técnicas y condicionamientos político-administrativos hicieron que el sistema de vinculación y sus estructuras funcionaran sólo como esfuerzos iniciales para realizar acciones prácticas pero casi de inmediato mostraron su incapacidad para cumplir por sí solos las metas trazadas.

La experiencia obtenida de la poca respuesta real de los Comités Locales y de las Comisiones de Vinculación hizo patente la necesidad de impulsar aún más la labor de "Proyección" ya existente y, sobre todo la necesidad de recursos materiales y humanos, de una "metodología" de trabajo y de una estructura específica para organizar la vinculación. Desde el punto de vista de cumplir con una meta, la creación de un mecanismo operativo era la cuestión que quedaba por resolver. Lo que procedía era la conformación de un organismo que estructurara política, técnica y administrativamente la labor de vinculación para que resultase factible dar respuesta al Convenio SARH-SEP y cumplir el compromiso inicial de 40 mil productores a atender en 1980.

El organismo que se produjo fue el Proyecto de Educación No Formal (PENFO). Dicho organismo estaba obligado a plegarse a

los lineamientos políticos, administrativos y técnicos del Convenio SARH-SEP que constituía su marco de referencia institucional y, por lo tanto, a incorporar las insuficiencias y omisiones del mismo, por ejemplo, nunca se entregó el diagnóstico de los recursos humanos requeridos por la SARH. No obstante cambios en la situación política del país ampliaron espacios a los esfuerzos de vinculación y permitieron vislucrar otras condiciones para que se desarrollaran las propuestas de la DGETA incluyendo las participativas y novedosas manejadas en forma enfática en las declaraciones. En esta coyuntura, la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) comienza a operar indirectamente el Proyecto de Educación No Formal en agosto de 1980 como una específica y nueva institución producto neto de la política de vinculación y paradójicamente sustentada gracias a un Convenio intersecretarial.

#### El Arranque (enero-agosto de 1980)

La segunda etapa analítica del desarrollo institucional de la vinculación educativa parte fundamental de la insuficiencia práctica de un primer modelo operativo basado en las estructuras internas de la DGETA y en la personalidad y fuerza de instrucciones de cúpulas y culmina con la institucionalización de un organismo con personal y recursos propios encargado específicamente de apoyar la vinculación.

Desde el punto de vista técnico-educativo, durante esta segunda etapa se va estructurando con mayor rigor la visión del sistema de vinculación precedente y se comienza a perfilar una estrategia o metodología educativa y de promoción agropecuaria.

En cierto sentido, la transformación del Sistema de Vinculación en Proyecto de Educación No Formal se puede considerar como un impulso o un avance.

La decisión de inyectar recursos materiales y humanos\* y no só lo depender de los recursos ya existentes, y de reestructurar el modelo organizativo precisando cargas y controles de trabajo a través de la incorporación directa de personal a los Departamentos de Vinculación, significó crear condiciones más realistas para la operación -del ahora Proyecto de Vinculación- en relación con la impotencia operativa de que adolecía en la etapa anterior. Pero también muestra la imposibilidad de traducir los ambiciosos decretos centrales de "coordinación intersecretarial" la práctica sin tener en cuenta las situaciones y dificultades cotidianas.

Puede considerarse que en esta etapa se refuncionaliza el planteamiento técnico y político-administrativo original de la vinculación en un nuevo intento por hacerlo operar prácticamente.

#### El planteamiento técnico-educativo

Técnica y administrativamente el Proyecto de Educación No Formal (en adelante PENFO) retomaba en esencia las mismas definiciones, objetivos y bases que sustentaron al Sistema de Vinculación precedente. La novedad en esta etapa consistía en una perspectiva operativa más realista y en la elaboración de una metodología de trabajo y educativa más precisa.

\* En 1980, se contrataron 187 personas como promotores y se ejerció un presupuesto de \$35 millones, conforme al cual se otorgaba a los planteles un promotor del PENFO, un fondo revolvente de \$5 mil al mes en 1980 y en algunos casos vehículo y material didáctico.

Los diseñadores del Proyecto fueron un equipo de economistas de un Despacho particular que había venido asesorando a algunas autoridades de la DGETA en el planteamiento del Sistema de Vinculación. El trabajo había consistido en el diseño y prueba de modelos operativos sobre la base de diferentes criterios y posibilidades dados.

En un inicio, el PENFO se formuló para implantarse como un programa "piloto" que se aplicaría sólo en algunos planteles pero fue generalizado rápidamente a todos los Centros e Institutos de Educación Tecnológica Agropecuaria como un programa nacional, debido a la prisa por hacer algo que mostrara resultados antes del final del sexenio.

El Comité Nacional de Vinculación (o sus componentes más activos como la DGETA) establecieron los lineamientos administrativos y normas técnicas de operación. A los diseñadores del Proyecto se les encargó la ejecución y dirección del mismo al transformar el Despacho de asesores en las oficinas sede del PENFO. El jefe del Despacho pasó a ser el director técnico del PENFO.

El planteamiento técnico-Educativo el PENFO se concibió basado en Centros de Apoyos Educativos que, a través de los planteles, proporcionarían asesoría, capacitación técnica y material didáctico a productores agropecuarios de determinada región sobre problemas concretos. Dichos apoyos educativos serían de carácter no formal, es decir, "que no se sustenta ni culmina en la certificación, revalidación y acreditación de los conocimientos"; se pretendía "promover y desarrollar un proceso de enseñanza-aprendizaje con los productores, en la producción"\*

\* SARH-SEP. Proyecto ... op. cit. p. 11

Estos Centros pretendían captar y coordinar infraestructura y recursos de la SARH y de otras instituciones como el Instituto de Investigaciones Agrícolas (INIA), el Instituto de Investigaciones Pecuarias (INIP), el Instituto de Investigación y Capacitación Forestal, etc. con el fin de emplear estos recursos en la educación no formal. Se pensaba que cada Centro formara parte de una red (que se iría construyendo) compuesta por 42 bancos de información sobre las características agroecológicas en las áreas de influencia de los planteles educativos repartidos en 22 entidades federativas,

"22 laboratorios elementales de fisiología vegetal en 16 entidades federativas, 31 herbarios de plantas sanas y enfermas en 21 entidades y 36 insectarios en 18 estados. Asimismo, se instalarán bibliotecas básicas en otras 13 entidades.

Durante 1981, entrarán en servicio las siguientes instalaciones en apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje de los productores: seis laboratorios regionales [dos de suelos y aguas, dos de granos y semillas y dos de bromatología] y 3 módulos para producir materiales didácticos y de comunicación social. [También] se establecerán dos centros de capacitación para promotores técnicos al servicio de los comités de vinculación y para la formación de futuros brigadistas".\*

Con esto se intentó precisar el contenido de las "acciones de vinculación" como "acciones de educación no formal" apoyadas básicamente por un mecanismo de coordinación de recursos ya existentes.

Se insistía en la hipótesis (surgida de la "consulta nacional") de que existía una gran demanda de cursos de capacitación a la

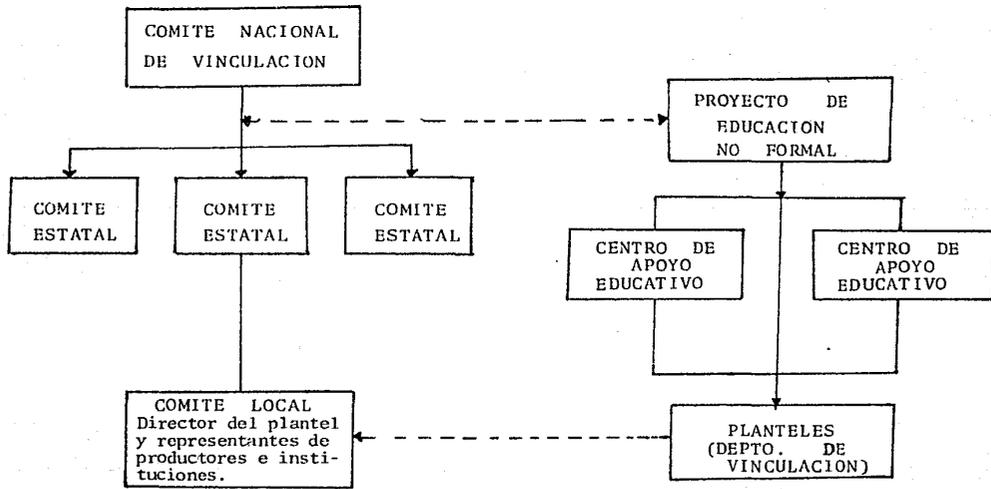
\* SARH-SEP. Proyecto... op. cit. pp. 37-38

que atendería el Proyecto mediante un efectivo mecanismo de detección y programación de las acciones educativas correspondientes (Comités Locales de Vinculación) y de una nueva estructura de comunicación y ejecución de estas acciones dedicada expresamente a la vinculación. La nueva estructura consistía en:

- El impulso a los Comités Locales de Vinculación para hacer efectiva, por un lado su constitución y representatividad y por el otro, el diagnóstico, la traducción de necesidades en demandas educativas y el programa de acciones, en lugar de declararlos establecidos como en la etapa anterior.
- La transformación de los Departamentos de Proyección a la Comunidad en Departamentos de Vinculación bajo el control directo del PENFO, con la presencia de, cuando menos, un representante del Proyecto en cada escuela.

En el mecanismo de organización y control del PENFO, los directores adquirirían gran importancia: además de presidentes de los Comités Locales de Vinculación y de ser ellos quienes (no sin cierta presión) fijaban la meta a alcanzar por cada plantel, también les correspondía el papel de custodios oficiales de los recursos materiales propiedad del Proyecto (vehículos, material didáctico, fondo revolvente, etc.) y en cierta forma se convertían en jefes y supervisores oficiales de los promotores asignados a los planteles.

El nuevo modelo técnico se conformó así:



La función central del PENFO pasó de concebirse como "una labor de armonización de lo existente", a entenderse como una labor de "puente" o "enlace" entre la demanda de apoyos educativos y los medios para satisfacerla coordinados por los Centros de Apoyo.

Desde la firma del Convenio SARH-SEP en el planteamiento técnico del PENFO prevaecía el supuesto de que una mayor asistencia técnica moderna era el factor determinante para aumentar la productividad, pero a pesar de ello, el Proyecto ratificó y amplió su intención de desarrollar un mecanismo de vinculación basado primordialmente en la participación de los productores. También se enfatizaron las posibilidades de las escuelas para incidir en la producción agropecuaria de sus entornos; en el valor educativo de las actividades de vinculación que incluso traería como consecuencia la "reorientación de las acciones educativas" formales y en el carácter inductivo del funcionamiento del Proyecto. Ninguno de estos aspectos había sido desarrollado en el Sistema de Vinculación.

En correspondencia, se anunciaron postulados de una metodología de educación que manejaba algunos elementos de la pedagogía de Paulo Freire referentes a centrar el proceso educativo en los sujetos involucrados en el mismo. Se declaraba que:

- "-El proceso de enseñanza-aprendizaje debe partir de la experiencia vivencial del campesino como paso previo para la adquisición de conocimientos generales y abstractos.
- "-El proceso de aprendizaje debe ir de lo simple a lo complejo, de lo particular a lo general, de lo concreto a lo abstracto, de lo inmediato a lo mediato.
- "-La educación no formal a los productores agropecuarios debe otorgarse en pequeños grupos que constituyan equipos de trabajo donde sean posibles la transmisión vertical y horizontal de los conocimientos y la disminución de la resistencia al cambio en el hacer y en el pensar de los educandos\*\*"

En este sentido, el PENFO representó una opción de vincular al sistema de educación tecnológica distinta al único intento pre visto en los objetivos y metas del sector educativo (véase pp. 23-32) con las supuestas necesidades productivas a través de la reorientación de la matrícula. En efecto, el planteamiento rebasaba la concepción de que sólo los egresados en el terreno profesional son capaces de proporcionar apoyos significativos a los productores y revaloraba la importancia educativa y productiva que tiene la realización de labores en forma conjunta escuela-productores.

Por la propia naturaleza del "sector productivo" al que el PENFO se propuso integrar, compuesto en gran parte por auténticos productores de alimentos ubicados en la zona de influencia de los planteles, es decir, por el carácter campesino de muchos de los destinatarios naturales del Proyecto, las propuestas participativas impulsadas abrían espacios para la realización de acciones en favor de una mayor identificación entre la escuela, la educación tecnológica y la problemática campesina concreta (en sentido amplio) y de un compromiso con el mejoramiento del nivel de vida de éstos, aunque ello no fuera un objetivo expreso del Convenio SARH-SEP, ni del Proyecto de Educación No Formal.

Las características participativas apuntaban hacia la creación de condiciones para rebasar los límites tecnológico-productivistas y burocráticos contenidos en el planteamiento del PENFO y para incursionar en aspectos socio-productivos de la capacitación. Estas condiciones se ampliarían con la emergencia del Sistema Alimentario Mexicano en marzo de 1980.

Sin embargo, desde un principio, el proceso de institucionalización del PENFO estuvo expuesto a condicionamientos administrativos, intereses y presiones políticas y a situaciones cambiantes.

Con la nueva decisión de impulsar con una estructura, recursos y personal específico a la vinculación, se procedió a definir un status institucional y un sistema de control y administración de estos recursos para el nuevo organismo.

#### El planteamiento político-administrativo

Desde el punto de vista administrativo, la institucionalización del PENFO se sujetó a las disposiciones expresas del Convenio SARH-SEP, en especial, a las referentes a la duración condicionada de los programas derivados al 30 de noviembre de 1982\* y al control operativo y presupuestario, mediante la definición de criterios y evaluaciones de máxima eficacia y eficiencia en términos de registrar una mayor cantidad de demanda atendida por una inversión dada.

La búsqueda de brillantes resultados que justificaran la utilidad política del PENFO y la eficiencia de sus dirigentes contribuyó a que la preocupación se centrara en los logros cuantitativos rápidos que desde un principio se manejaron como indispensables para la "supervivencia" política del Proyecto. En efecto, el Proyecto de Educación No Formal se presentó como una institución de apoyo, desligada formalmente de la estructura operativa de la SARH y de la DGETA. Es decir, como un organismo diseñado para operar en base a la infraestructura, recursos y funciones de ambas Secretarías pero con objetivos, organigrama, personal y presupuesto autónomos.

Desde una óptica instrumentalista, la decisión de adoptar este perfil institucional se fundamentó en varias razones: se pensó que mediante

- - - - -

\* Clausula IX del convenio de vinculación en SARH-SEP. Programa ... op. cit. p. 6

un sistema de apoyos "en las tareas que les son comunes" a la SARH y la DGETA, podrían generarse apoyos significativos a la producción agropecuaria y que, por apoyarse en los recursos ya existentes, operaría "al menor costo social". Se insistía en que el Proyecto y su personal deberían de partir de las labores ya desarrolladas en los planteles de la DGETA y Distritos de la SARH, buscando optimizar la infraestructura para la capacitación. En esta etapa se pensaba que con la presencia de promotores del PENFO en los planteles se lograría abatir la poca o nula participación y apoyo de estos últimos, de la SARH y de las otras dependencias involucradas en la producción agropecuaria. La inyección de recursos que representaba la institucionalización del PENFO se seguía considerando como re fuerzo o complemento de los recursos ya existentes. En el fon do, el razonamiento que se seguía era el siguiente: un peso gastado en la educación de los productores se justifica porque es un peso invertido en atender una demanda "objetiva" y por una mayor productividad a futuro, por lo tanto, entre más productores se atiendan se invertirá más eficientemente.

Estos argumentos justificaron la constitución del PENFO como un "innovador" organismo paralelo que podía crearse, operarse y eventualmente desaparecer, sin modificar la estructura de operación de la DGETA. Esta forma de institucionalización permitía la construcción, desde sus cimientos, de un organismo que seguía un modelo administrativo que privilegia la racionalidad instrumental en el uso de los recursos, el eficientismo, el control presupuestario y operativo en base a metas con plazos para cumplir, evaluaciones, etc., sin enfrentar compromi sos, intereses, resistencias y vicios laborales, ni problemas políticos o sindicales.

Para comenzar a operar el Proyecto, se contrató por honorarios profesionales a 187 personas\*, la mayoría Ingenieros Agrónomos y Veterinarios, muchos pasantes o recién egresados de la Universidad Autónoma de Guadalajara. Este personal se encargaría de organizar y realizar las tareas de vinculación en los 129 planteles de Nivel Medio Superior y 20 de Nivel Superior de la DGETA (en 1980), en dos niveles de autoridad como sigue:

A nivel nacional, las autoridades del Proyecto deberían conducir, promover y apoyar los programas de educación no formal de rivados de los niveles inferiores. /despacho de asesores de la DGETA/.

A nivel regional, se contrataría a 12 personas con Maestría re partidos entre cada una de las tres zonas geográficas que comprende la SEP, para coordinar y supervisar las tareas de vinculación a este nivel.

A nivel local, se emplearían a 175 personas como promotores asignados a cada Departamento de Vinculación, encargados de promover directamente el Proyecto en cada uno de los planteles de Educación Tecnológica Agropecuaria, con el fin de alcanzar la meta de 40 mil productores capacitados para 1980.

Es indudable que con la creación de un organismo de este tipo, se resolvían algunos de los problemas mencionados y se aprovechaban impulsos y condiciones favorables para su operación. La introducción de nuevos recursos justificaba la existencia de cierto grado de control presupuestario y operativo, pero la forma institucional que revistió el Proyecto revela también problemas inmediatos:

\* Práctica generalizada para institucionalizar innovaciones en la administración pública.

-El carácter de organismo de apoyo, no integrado formalmente a la estructura operativa de la DGETA o de la SARH, redundaba en cierta ambigüedad jerárquica y administrativa del status institucional del Proyecto. El personal del PENFO que supuestamente debía "reorientar" el funcionamiento de las escuelas agropecuarias y enlazar a las instituciones del sector, no tenía relación de autoridad en la estructura de mandos de ninguna de estas dependencias. La actuación del PENFO se siguió haciendo depender fundamentalmente del grado de compromiso y disposición efectiva que mostraran los directores e instituciones con el Convenio SARH-SEP y con el Proyecto.

-La duración del PENFO condicionada a menos de tres años limitaba el tiempo para cumplir cabalmente con muchos de los objetivos declarados e incluso para habilitar algunas estructuras constitutivas del mismo como los Comités Locales de Vinculación. La misma duración limitaba también las expectativas presentes y futuras de instituciones y grupos para relacionarse con el Proyecto.

Estas cuestiones se revelaron particularmente graves por el carácter de organismo de apoyo y enlace interinstitucional. Da la impresión de que el planteamiento político-administrativo del PENFO más que aprovechar apoyos y evitar obstáculos, lo que buscaba era su implantación de la forma más rápida y económica para funcionar por tiempo y casi por obra determinada.

Contradicciones en el arranque del PENFO

El propio modelo institucional del PENFO ya manifiesta contradicciones entre una orientación tecnológica-productivo-burocrática, por un lado, y las propuestas de orientación social-participativo-campesinista, por el otro.

En apoyo a la primera orientación, actuaba la circunstancia de que el PENFO estaba obligado a contribuir a los logros del gobierno antes de finalizar el sexenio y de aquí la exigencia de obtener resultados espectaculares, rápidos y al menor costo posible, aunque para lograrlo se enfatizara el aspecto cuantitativo y se eludieran conflictos con las estructuras de poder político y económico involucrados en esta labor. En apoyo a la segunda orientación actuaba el interés manifiesto del gobierno de impulsar la producción canalizando más recursos al campo; el de diferentes grupos y personas de las instituciones y planteles comprometidos con los productores campesinos y el interés del propio Proyecto por contar con un diagnóstico confiable y con apoyos y compromisos efectivos para realizar su labor. En suma, el PENFO contenía elementos y espacios que posibilitaban la operación tanto de un organismo que tendiera a funcionar inductivamente y en base a criterios propios, como a convertirse en una dependencia burocrática más, susceptible de ser manejada en función de exigencias políticas y de objetivos trazados "desde arriba".

Las exigencias políticas y el control administrativo al que se sujetó el PENFO fueron prevaleciendo sobre las propuestas más avanzadas. La urgencia de echar a andar el Proyecto y de obtener resultados inmediatos con recursos muy limitados\* determinó que, en la práctica, los responsables intentaron concentrar su esfuerzo en los lugares y las acciones que presumiblemente

- - - - -  
\* \$35 millones según dato proporcionado verbalmente por un directivo del PENFO, durante la Primera Reunión Nacional de Promotores.

les redituarían un mayor número de capacitados. La administración de los recursos, según esta lógica, debería realizarse selectivamente: se "invertiría" más en los planteles más productivos (con mayor número de capacitados).

Sin embargo, los procedimientos "al vapor" seguidos para obtener la información acerca de en cuáles escuelas realmente existían condiciones para lograr resultados (cuantitativos y cualitativos) no permitieron elaborar criterios confiables al respecto. De las entrevistas con funcionarios se desprende que la asignación de metas y recursos se efectuó en base a la disposición mostrada por antecedentes ya conocidos por la DGETA y por la disposición de los directores; en la Primera Reunión Nacional, en las consultas por correo y en general, en base a las expectativas que inspiraran los directores de escuelas a los jefes del PENFO a título personal. Es decir, que a pesar de haberse intentado operar un mecanismo técnicamente fundamentado, objetivo e impersonal de asignación de recursos y apoyos, en realidad éstos se distribuyeron en función de relaciones y gestiones informales y personales con los directores.

Pero la forma de otorgar los escasos recursos no fue lo único que limitó los efectos que se esperaban en las escuelas. Las estrictas normas administrativas impuestas por una planificación "racional" ocasionaron que los esfuerzos inmediatos del PENFO se centraran en establecer los mecanismos de organización y control de los nuevos empleados y recursos más que en el trabajo de vinculación.

En la práctica, la institucionalización del PENFO se traducía en la creación de un organismo dedicado a cumplir su meta de 40 mil capacitados en el plazo previsto y de este interés se desprendieron una serie de medidas de control administrativo

central como llenado de formatos, reportes de resultados y normas de trabajo a los que se condicionó el presupuesto y los apoyos del Proyecto tanto a nivel nacional, como de plantel. La habilitación de estructuras de apoyos técnico y educativo fue postergándose y quedando relegada a un plano secundario, porque en los primeros meses el trabajo en oficinas centrales se abocó al diseño de instrumentos de control y formas de presupuesto y la operación.

#### Un Impulso Abrumador (agosto-diciembre de 1980)

Los cambios de las condiciones en las que se desarrolló el sexenio lópezportillista y en la política agropecuaria del régimen determinaron modificaciones decisivas en el enfoque, la estructura institucional y la operación del Proyecto de Educación No Formal (PENFO).

Los recursos que el gobierno obtenía gracias al petróleo y a los créditos externos le permitieron apoyar financieramente su política y sus planes en el campo a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Ley de Fomento Agropecuario (LFA).

La esencia de la nueva política agropecuaria era el incremento de la productividad per sé, vía la expansión de las relaciones capitalistas y de las formas modernas de producción en las tierras de temporal, con ello se esperaba que dichos productores abandonaran la economía de subsistencia y se incorporaran al mercado\*.

\* Véase: "La planificación de la educación técnica agropecuaria" pp. 43-47 de esta tesis.

Para nuestro objeto es importante destacar la importancia que adquirió la capacitación técnica y la atención a campesinos en el marco de dicha política agropecuaria.

En este contexto, el PENFO vió acrecentada su importancia política, estratégica e institucional y ésta se reflejó inmediatamente en un nuevo y descomunal impulso que analizaremos como una tercera etapa del desarrollo del Proyecto.

"La publicación del Plan Global de Desarrollo y los alcances del Sistema Alimentario Mexicano, impusieron la necesidad de replantear la meta originalmente acotada en 40 mil productores y multiplicar los esfuerzos para atender a 100 mil campesinos mediante cursos de educación no formal. Esta última meta fue anunciada por el Presidente de la República en su cuarto Informe de Gobierno\*\*.

Con la nueva meta\*\*, fijada sobre la marcha, se realizó otro cambio estrechamente relacionado con el anterior: la incorporación al PENFO de las Brigadas del Desarrollo Rural (BDRs) y de las Brigadas de Desarrollo Agropecuario (BDAs). Estas Brigadas eran organismos impulsados en el sexenio de Luis Echeverría que trabajaban siguiendo un modelo similar al de las Misiones Culturales de los años veinte: a partir de un centro o coordinación ubicado en una población, un equipo interdisciplinario (Brigada) realiza una serie de acciones de asesoría y apoyos a la producción y a diversas labores comunitarias en cada localidad buscando proporcionar una atención integral\*\*\*

-----

\* SARH-SEP. Proyecto ... op. cit. p. 11

\*\* Nótese que en meses la meta se aumentó un 150% de 40 mil a 100 mil capacitados.

\*\*\* En adelante sólo se harán referencia a las brigadas cuando sea pertinente debido a que este trabajo se centra en la relación educación no formal-educación formal en los planes de educación tecnológica agropecuaria de nivel medio superior.

En cierta forma, estos organismos habían quedado al margen de la planificación educativa inicial y del control de los mecanismos político-administrativos lópezportillistas. Por ello se pensó en "adecuar su denominación, metodología y sistemas operativos"\* para integrarlos al sistema de vinculación establecido a través del PENFO. La integración de las BDAs y BDRs se efectuó imponiéndoles los mismos criterios de operación y evaluación a los que se sujetó el PENFO. Se les fijaron metas cuantitativas a cumplir y si bien conservaron sus mismos directores, su control se negoció con los directores del Proyecto de Educación No Formal.

De pronto, el PENFO se convirtió también en administrador oficial de las Brigadas. La inclusión de las BDAs (157 brigadas) con un promedio de 4 elementos y de las BDRs (1,200 elementos) contra sólo 259 técnicos originalmente adscritos como promotores en los planteles, superaba toda previsión de crecimiento del personal y de los recursos del Proyecto.

Si bien la meta de 40 mil capacitados creció en más de 100% (de 40 a 100 mil capacitados), el crecimiento de recursos humanos y materiales del Proyecto superó con mucho esta proporción. Con esta expansión, la vinculación con base a los planteles (piedra angular del proyecto original) quedó relegada por su tamaño en comparación con los otros dos organismos recién integrados a la estructura del PENFO).

\* SARH-SEP. Proyecto ... op. cit. p. 17

Gran parte de la labor de las oficinas centrales prevista como de apoyo y coordinación de planteles para la educación no formal, se convirtió en trabajos de control y administración de las Brigadas.

Aunque en un principio se pensó en integrar el trabajo de las ahora llamadas Brigadas de Educación para el Desarrollo Agropecuario (BEDAs) con la labor de los promotores del PENFO en los planteles, las diferencias en el cuño institucional, en las formas de trabajo, en la experiencia y status laboral de su personal, hicieron que, en realidad, estos organismos fueran administrados y trabajaran como sistema independientes de los promotores que se asignaron a los planteles.

Significativamente, sólo para efectos de recopilación y publicación de resultados (cifra total de capacitados por el PENFO cada año) se presentaba la labor de Brigadas y Promotores como un trabajo conjunto (no diferenciado).

La ampliación de la meta de 40 a 100 mil capacitados a atender y la necesidad de administrar sobre la marcha un organismo mucho mayor que el previsto aceleró la tendencia del PENFO a operar en función de las metas cuantitativas. Para los responsables se volvió indispensable y urgente disponer de un mecanismo de cuantificación de los productores que recibían un curso del PENFO y de un mecanismo de control de sus promotores en los planteles y de los brigadistas. El diseño de una "Carpeta Básica de Cursos"\* para el registro y control de las labores

\* La Carpeta básica contenía los pasos de la programación de un curso como: acta de compromiso con los productores, el tipo de curso, duración, recursos necesarios, etc. pero fundamentalmente una hoja de registro de la firma de los campesinos atendidos que avalaba la cantidad de personas atendidas.

de capacitación fue uno de los instrumentos más importantes en la implementación de estos mecanismos.

A nivel central, la dirección del PENFO centró o tuvo que centrar su trabajo inmediato en atender aspectos de negociación política con los directores de las recién transformadas BDAs y BDRs y en los aspectos administrativos y de control para manejar al gran número de personal heterogéneo incorporado (Promotores, BDAs, BDRs) y los nuevos recursos, dejando de lado los postulados participativos e incluso técnicos considerados esenciales para lograr los "resultados irreversibles" esperados originalmente de la vinculación.

Con la terminación del año también se vencía el plazo para evaluar los primeros resultados y el trabajo inmediato de las oficinas centrales fue preparar el informe de la primera evaluación.

Primera autoevaluación del proyecto de educación no formal

En enero de 1981 se realizó la evaluación de los trabajos realizados en 1980. Los principales resultados se publicaron en un folleto del mismo nombre que, desde el punto de vista cuantitativo, reflejan un éxito total:

"fueron atendidos 261,600 productores mediante 8,760 cursos de educación no formal en 3,390 comunidades y ejidos de todo el país. Con ello, la meta de 100 mil productores-curso fue superada en más de 2 veces y media...

"Con relación a los cursos impartidos, la meta original de 609 fue superada 14 veces

"Además se atendieron a 117,800 promotores del campo mediante asesorías directas y demostraciones. Esta última cifra no está incluida en la de 261,600 promotores-curso debido a que las actividades de asesoría y demostración no son equiparables [sic!] con las

de educación no formal"\*

"A manera de resumen, 133 mil productores recibieron cursos directamente relacionados con la agricultura, 102,500 recibieron cursos sobre ganadería; 3,000 sobre silvicultura y 23,100 sobre desarrollo de la comunidad rural"\*\*\*

Los espectaculares y hasta insospechados resultados del PENFO en su "primer año" de operación expresan, sin embargo, uno de los problemas constitutivos del mismo para realizar sus objetivos y aprovechar las posibilidades que se habían perfilado se trata de números triunfalistas.\*\*\*

Las grandes cifras de capacitados manejadas en los folletos de evaluación no distinguen entre los productores capacitados por los planteles y los capacitados por las Brigadas. La información disponible mediante entrevistas a directores y promotores, señalan que el más de un cuarto de millón de capacitados se de bieron en su mayoría al trabajo de tiempo completo de las Brigadas que siempre trabajaron por separado de los promotores de

\* SARH-SEP. Proyecto ... op. cit. p. 19

\*\* op. cit. p.30

\*\*\* El anuncio en el informe presidencial de 100 mil capacitados provocó una carrera por registrar a campesinos capacitados a como diera lugar, sin poder precisar el porcentaje de firmas que no corresponden a cursos recibidos, se escucharon denuncias de firmas recolectadas a la salida del ci ne o negociadas con el comisariado ejidal.

las escuelas ("los que realmente capacitan son las Brigadas"\*) Además la cifra total de capacitados no indica en realidad la cantidad de personas físicas atendidas porque se refiere a can tidad de capacitados-curso y una misma persona que participe en varios cursos-cuenta reiteradamente.

Es notable el desequilibrio en el tratamiento de los aspectos cuantitativos y cualitativos contenidos en esta primera auto-evaluación del PENFO. Mientras que la cantidad de capacitados-curso fue enfatizada y tratada en extensión, la evalua ción cu litativa se efectuó en base a un breve análisis de "congruen- cia" y "consistencia".

El principal resultado oficial del análisis de congruencia fue "la creación de 16 nuevos Comités [Locales] de Vinculación, se renovaron otros 86 y se fortalecieron 26, mediante la creación de subcomités por actividad productiva"\*\*, que hasta ahora aún se trataba de constitución de Comités a nivel formal en su ma- yoría. En el mismo folleto se reconocía que "todavía existen planteles [no indica la cantidad] que se afanan en fortalecer la comunicación con los productores del área para conocer sus demandas educativas"\*\*\*\* y que "el principal resultado de este

- - - - -

\* Afirmación de un funcionario del PENFO. Al centrarse origi nalmente la investigación en las relaciones de vinculación de las escuelas con su área de influencia, no se hizo un seguimiento de las Brigadas, estructura no prevista en un principio y que nunca se incorporó a la escuela.

\*\* SARH-SEP. Provécto ... op. cit. p. 23

\*\*\* op. cit. p.19



sistema de consulta y vinculación fue la diversidad observada en la demanda de cursos y actividades de educación no formal planteada por los campesinos\*\*.

La realización de una reunión nacional y tres regionales que oficialmente permitieron fortalecer la comunicación entre los participantes y "modular metas, afinar los procedimientos y cuidar la buena marcha de los trabajos", fueron las mismas reuniones dirigidas donde se "establecieron" las cuotas de capacitados por plantel y nacional.

Respecto al segundo indicador cualitativo denominado consistencia, sólo se repiten los postulados pedagógicos pseudo freireanos que se anunciaron como tendencia descable, sin mayor análisis.

Según el folleto de Evaluación:

"La relación entre los resultados obtenidos y las metas establecidas confirman la hipótesis original de trabajo [del PENFO] que preveía la demanda masiva de cursos una vez cubierta la fase de penetración a la comunidad consistente en estudiar el área de influencia de los planteles y las brigadas, operar los Comités Locales de Vinculación y fortalecer la confianza de los campesinos, mediante la impartición de los primeros cursos"\*\*\*

En el mismo folleto de Evaluación apareció (de repente) la celebración de un Convenio con la Confederación Nacional Campesina (CNC) "con lo que se consolida la participación del sector social" en la vinculación.

\* SARH-SEP. Proyecto ... op.cit. p.24

\*\* op. cit. p. 19

Finalmente, se anunciaba una meta nacional de 500 mil capacitados para 1981\*.

Es evidente que este tipo de autoevaluación centrada en lo cuantitativo ofrece un panorama formalizado y oficializado que sólo da cuenta parcialmente del desarrollo real del PENFO. La presión por lograr números triunfalistas que justificaran la erogación, opacó una visión más cualitativa y desvió la orientación del trabajo institucional en este sentido.

La forma superficial como el Proyecto había definido implícitamente el concepto "capacitado" como un productor o persona cualquiera que recibe un curso cualquiera, revela las limitaciones de mantener la preeminencia del aspecto cuantitativo. En ningún momento se había precisado la duración de los cursos, el porcentaje mínimo de asistencia, los contenidos, la profundidad, ni los conocimientos que se requerían para considerar como "capacitada" a una persona. La evaluación oficial tampoco analizó el funcionamiento de los Comités Locales de Vinculación como instancias de participación ni se perfilaron soluciones o respuestas a los problemas concretos que se mencionaron en las Reuniones de Directores.

Desde un punto de vista estrictamente administrativo y político, resultan obvias las ventajas de un sistema de capacitación que operara lo más económica y masivamente posible. Asimismo, no pueden ser criticables estrictas medidas de control presupuestario y administrativo tomando en cuenta el carácter nove-

- - - - -

\* SARH-SEP. Proyecto ... op. cit. p. 37

doso del Proyecto y su personal. Pero lo que sí es criticable es que, en el contexto de prisa sexenal, el aspecto cuantitativo se tradujo como la relación dinero invertido -cantidad de personas atendidas, sin el propósito de indagar el contenido concreto de esta relación y las condiciones reales en que se habría de efectuar. Tampoco puede omitirse que esta forma de asumir el aspecto cuantitativo de la vinculación obedece a condicionamientos de supervivencia institucional y a intereses políticos triunfalistas.

En suma, el éxito cuantitativo presentado en la autoevaluación no revela, a nuestro juicio, la confirmación de la hipótesis de trabajo del PENFO en el sentido que preveía una demanda masiva de cursos a partir de la consolidación de los Comités de Vinculación, tampoco revela que estos últimos estuvieran consolidados y que coordinaran la operación, por último no revela que los campesinos hubieran sido "capacitados".

#### 4. El Auge (1981)

La cuarta etapa del Proyecto de Educación No Formal (PENFO) cubre desde su estructuración definitiva (que incluye tanto a planteles, como a Brigadas), hasta su transformación en Programa de Educación No Formal, ligado de manera más estrecha a la DGETA.

En general se puede decir que el PENFO continúa consolidándose tanto a nivel institucional, como de plantel. Durante esta etapa nuevamente se modifica su planteamiento político-administrativo y técnico-educativo.

La estructura político-administrativa se reformuló y reestructuró en función de las experiencias y sucesos que se fueron ge

nerando, en especial debido a dos acontecimientos: un fuerte incremento en el presupuesto de operación (que se multiplicó por diez) y la incorporación directa de las más altas autoridades de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) y de su Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA) a la Jefatura administrativa del Proyecto (vía la creación del Consejo Técnico de Vinculación). Esto se manifestó en el auge político e institucional que cobró el organismo en este período.

Los escasos meses transcurridos entre la emergencia del PENFO como organismo y los rápidos y decisivos cambios que experimentó su desarrollo institucional, incluida la primera evaluación, no habían permitido a los directores del Proyecto verificar la viabilidad real del modelo técnico-educativo y administrativo antes de esta fecha, ni los alcances y limitaciones que se estaban presentando en su puesta en práctica en las escuelas. Esto sólo fue posible a partir de 1981.

Una vez que los promotores del PENFO se incorporaron a los planteles y se iniciaron los trabajos, se pudo confrontar en la práctica el modelo técnico del PENFO basado en los Centros de Apoyos Educativos para la producción y de aquí se comenzó a perfilar otro nuevo modelo centrado en la "educación para el cambio" y en la organización técnica para la producción\*.

\* Prácticamente es en 1981 cuando también nosotros podemos incluir en este estudio análisis fundamentados sobre el desarrollo del PENFO en las escuelas y rebasar el análisis de su desarrollo institucional.

La crisis del modelo centros de apoyos educativos como base del proyecto de educación no formal.

El modelo adoptado por el PENFO conforme al cual éste se constituía por Centros de Apoyos educativos, idealmente compuesto por bancos de información, laboratorios, bibliotecas, módulos donde se producirían materiales didácticos, etc., entró en crisis conforme avanzaba el año de 1981. En gran parte la "crisis del modelo" se debió a que dicha red de apoyos que asesoraría a las escuelas nunca se logró establecer. Por ejemplo, nunca tuvimos noticias de la existencia de los bancos de información", laboratorios y campos experimentales, viveros, etc. (que supuestamente debían integrarse con el apoyo de institutos y centros de investigación) o por lo menos de que las escuelas usaran o necesitaran de dichas estructuras\*. Era evidente que sumar inventarios de la infraestructura y recursos de los Centros de investigación como el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas y Pecuarias (INIA e INIP) o de la SARH y definir "campos de acción comunes", no garantizaba su disponibilidad efectiva para labores coordinadas. Pero la inexistencia o falta de operatividad real de los apoyos educativos puede atribuirse en gran parte a la prioridad de organizar y controlar su personal y a la premura por presentar evaluaciones que demostraran su viabilidad política.

Sin embargo, la crisis del Centro de Apoyos Educativos como modelo asumido por el Proyecto de Educación No Formal, empalmó

\* Los Centros de Capacitación para promotores-PENFO y brigadistas sí se integraron y operaron pero dichas estructuras más que ser centros de apoyo a las escuelas, funcionaban como seleccionadoras y capacitadoras del nuevo personal que se estaba contratando en gran número debido a la expansión institucional del PENFO.

con su etapa de auge político e institucional. La experiencia obtenida respecto a la viabilidad real de los cursos de capacitación y el incremento de recursos permitió a sus directores reformular el modelo técnico y aumentar su fuerza operativa a pesar de los obstáculos que se hicieron patentes. El hecho de que el modelo técnico-operativo nunca se lograra implantar no afectó ni la continuidad del Proyecto ni un mayor impulso a las acciones que se venían realizando en las escuelas. El impulso inicial del Proyecto tampoco se había visto afectado por la ausencia de planteamientos técnico-educativos.

De cualquier forma, las autoridades del PENFO se vieron en la necesidad de modificar su concepción de un organismo de apoyo que sirviera como "puente" o "enlace", hacia un enfoque más complejo y ambicioso que consideraba al Proyecto como un ente inductor de acciones tendientes a producir cambios, a través de lo que se denominó Proyectos Productivos. En correspondencia, el papel de los promotores pasó de comprenderse inicialmente como asesores técnicos a agentes mucho más activos e involucrados en la comunicación entre planteles y productores, y entre el personal de las escuelas y el PENFO.

En esta cuarta etapa, el Programa de Vinculación ya no se concebía como un simple sistema de impartición de cursos de educación no formal con el objetivo inmediato de atender una demanda existente y a mediano plazo aumentar la productividad, sino como un canal (con límites institucionales) de innovación y de cambio (entendido como modernización tecnológica y racionalización capitalista), capaz de generar procesos educativos en torno a la organización de "Proyectos Productivos" concretos y rentables que ejemplificarían en la práctica la viabilidad productiva y económica del nuevo modelo que se iba gestando. Los "proyectos productivos" que se proponían serían asociaciones de personas que se organizaban para trabajar en una unidad de

producción. La idea era que el grupo fuera asesorado en la planeación de dicho Proyecto, en la elaboración de análisis del costo-beneficio, en la previsión de necesidades, de insumos, en la identificación de las etapas y requerimientos técnicos del proceso productivo, etc. Se intentaría organizar a dichos grupos como sujetos de crédito ante BANRURAL u otros bancos.

Como se verá más adelante, la gestión y disponibilidad del crédito bancario resultaba la piedra angular de los proyectos productivos; sin crédito no habría proyecto productivo; sin proyectos productivos todo el planteamiento educativo se quedaría sin base.

El centro de la "metodología" o estrategia educativa había cambiado hacia la organización "social" de la producción\*. De una labor de "simple armonización de lo existente", después concebida como de "puente o de enlace", se pasaba ahora a intentar inducir cambios concretos, planificados y organizados técnica y administrativamente en torno a los proyectos productivos.

Cabe aclarar que el modelo y la estrategia educativa y productiva que ahora se definía se encontraba a nivel de planteamiento.

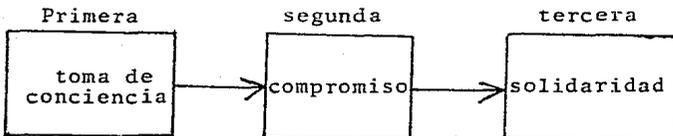
-----

\* En realidad, el término "organización social" se usó injustificadamente, ya que fuera de la organización técnica-productiva y para la obtención del crédito, la propuesta de Proyectos Productivos no contemplaba nada más. Se hablará de esto más adelante.

A principios de 1981, el PENFO anunció sus Lineamientos Generales de Metodología\* donde se explicitaba una serie de su - puestos que sustentarían al nuevo modelo de los proyectos pro - ductivos. En dichos lineamientos era evidente el empleo del lenguaje pedagógico freireano pero manejado esencialmente como recubrimiento o justificación de la innovación técnica que se proponía el Proyecto. La lectura de la realidad social y su transformación por los propios sujetos para su liberación planteada por Paulo Freire, se traducía como el cambio y la participación dentro de los límites tecnológicos y modernizan - tes que enmarcaban la propuesta de Proyectos Productivos plan - teada por el PENFO.

Si bien este nuevo modelo se presentó como la "etapa superior de la Vinculación", creando así una imagen de continuidad sobre el trabajo previo, en realidad, se rompía definitivamente con el modelo del Centro de Apoyos Educativos. El perfil ins - titucional y los objetivos que se planteaban ahora, no se ha - bían contemplado en ningún sitio en el modelo original.

En la base del nuevo planteamiento se declaraba la idea de procurar una educación para el cambio. Enmarcada en un pro - yecto productivo, la educación no formal se presentó como un proceso que ocurría por etapas rigurosamente secuenciadas:



\* Programa de Vinculación. Lineamientos Generales de Metodolo - gía. México, Marzo de 1981.

la toma de conciencia era entendida como un diagnóstico de límites y posibilidades presentes en un medio dado para el progreso (individual y colectivo) y como el reconocimiento de las capacidades y posibilidades de los sujetos para modificar la situación en su favor. Se trataba de fomentar la vocación de "perfeccionamiento y autorrealización" y de combatir el "fatalismo tradicional".

El compromiso se entendió como la voluntad de individuos y colectividades para realizar las acciones favorecedoras ya identificadas y racionalizadas.

La solidaridad era entendida como la identificación del individuo y sus intereses (técnico-productivos) con otros individuos o grupos en las mismas condiciones; identificación que conduce a la posibilidad y necesidad de generar relaciones de compromiso y apoyo entre iguales\*.

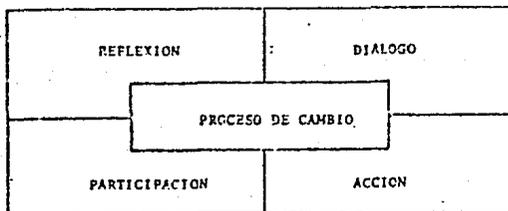
Según este esquema, la educación para el cambio se desarrollaría de manera natural y unívoca siempre siguiendo un orden lógico y acumulativo ya identificado y clasificado plenamente por los planificadores. Esta forma de presentar la cuestión supone que se parte de cero hacia la "toma de conciencia" y una vez adquirida, el proceso continúa hacia las siguientes etapas. El esquema no contempla la situación inicial como producto de una historia, sino como un simple dato de partida; tampoco contempla las relaciones entre las etapas identificadas. Más que el intento de reflejar el desarrollo de un proceso edu

\* Programa de Vinculación. Lineamientos.... op.cit. p.102.

cativo en su complejidad real, el modelo presentado subordina dicha realidad a una estrategia técnica, por lo demás reduccionista e ineficaz.

Naturalmente, que la clave está en la valoración que se asuma de los límites y posibilidades del cambio propuesto. Podemos adelantar que en el modelo se toma el medio social como dado y las posibilidades de cambio como la optimización de capacidades técnicas y organizativas dentro de los espacios de las relaciones de poder existentes, dentro de los márgenes sociales de acción y, sobre todo, de los del PENFO como patrocinador. El cambio es entendido como la racionalización y modernización técnica y administrativa de actividades productivas a las que "naturalmente" deberían tender los productores mediante la organización "social" para la producción. Para ello se supone que basta modificar las mentalidades individuales respecto a la tecnología y la administración.

El método que se diseñó para llevar a cabo congruentemente un modelo educativo centrado en el cambio fue\*:



\* Programa de Vinculación. Lineamientos.... op.cit. p.4.

Los objetivos y metodología educativa descritos dejan algunas dudas: por una parte, se maneja que el proceso de enseñanza-aprendizaje "debe partir de la experiencia concreta y viven - cial del campesino...", de la reflexión, diálogo y participación solidaria de los productores, de las capacidades y posibilidades que existentes" etc. y por otro, se trata de comba tir el "fatalismo tradic\_ional", y de indicar la modernización y racionalización capitalista como el camino del progreso y la referencia para el cambio buscado.

Si bien los objetivos y metodología que se planteaban estaban centrados declarativamente en los productores, a éstos se les consideraba implícitamente como inconscientes\* con "mentali - dad tradicional", incapaces por sí mismos de identificarse co mo grupos con intereses comunes y de "diagnosticar" (valorar) sus posibilidades de progreso económico y social dentro de lí mites socialmente permitidos (viabes).

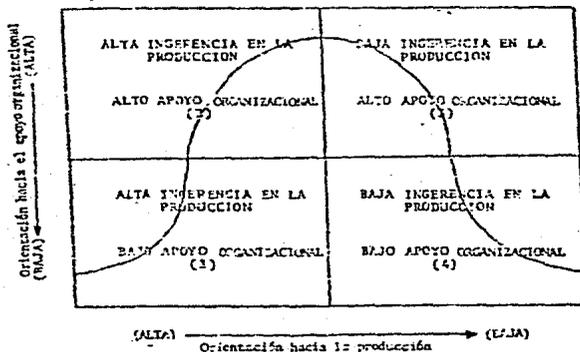
En el fondo, lo que se buscaba era la incorporación de produc tores a procesos "innovadores" de tipo capitalista que funcio narian como solventes de formas técnicas y sociales de produc ción campesina "anacrónicas" a las que se inculpaba de la mar ginación , la pobreza de los campesinos y, en última instancia, como causa de su "falta de libertad". Según esta lógica el atraso tecnológico, la ignorancia, la falta de organización técnico-productiva y, en suma, la incapacidad de los productores para integrar unidades de producción para el mercado

\* "El proceso educativo permitirá al campesino alcanzar una au ténica libertad modificando su posición de pasividad e inca pacidad a través de su proyecto de vida". Programa de Vincu lación. Lineamientos... op.cit. p.10.

(cuestión que garantizaría el progreso) eran las causas de la miseria campesina. Las relaciones de dominación no eran reconocidas como tales, ni se planteaba como propósito válido el intento de modificarlas.

Como sea, la proposición de establecer "Proyectos Productivos" como ejemplos y medios de educación para el cambio pondrían a prueba los supuestos y la estrategia del nuevo modelo. En cierta forma, el ofrecimiento que ahora se postulaba contenía respuestas técnicas más amplias y estructuradas sobre la problemática de la educación no formal en comparación con las etapas anteriores; era más ambicioso, pero también era claro que este ofrecimiento resultaría más difícil de cumplir en la realidad.

El paradigma técnico del Programa de Vinculación consideraba que la educación no formal para el cambio y sus efectos en la producción agropecuaria se comportaba de forma "natural" siguiendo este esquema\*



\* Programa de Vinculación. Lineamientos.... op.cit. p.9.

Según las declaraciones oficiales, los propios resultados de operación del PENFO:

"confirmaban la hipótesis de que el proceso de educación agropecuaria no formal, orientada a los productores adultos, tiende a comportarse de la siguiente manera: Cuando la confianza del grupo de productores hacia los educadores no se ha fortalecido, la educación no formal tiene un alto impacto en la producción y una baja influencia en la organización e innovación tecnológica. A medida que el proceso se consolida y avanza, la educación no formal empieza a ser considerada como auxiliar importante para la organización y la innovación. En esta fase es cuando los productores se interesan por enfrentar la realización de proyectos productivos y tienen que ser atendidos por personal especializado en educación para la organización. Posteriormente, la utilidad que el grupo de productores reconoce a la educación no formal se orienta más hacia la organización y la innovación, debido a que el grupo se considera autosuficiente para enfrentar los problemas asociados con la producción directa. Por último, el grupo de productores, organizados en torno a un proyecto productivo, con cuadros administrativos, técnicos y laborales suficientemente capacitados, sólo recurre a los educadores para resolver problemas específicos o de coyuntura".\*

Una vez esbozadas las principales modificaciones técnicas del Programa de Vinculación, se impone aclarar de inmediato algunas observaciones. La nueva propuesta adolece del mismo problema que presentaron los paradigmas anteriores: se trata de un modelo lógico y técnicamente válido en abstracto sólo de acuerdo a ciertas premisas asumidas como realidad. Aún siendo más estructurada y explícita la nueva estrategia propuesta, también contiene formalizaciones ar-

\* SARH-SEP. Evaluación 1981. Proyecto de Educación No Formal México, DGETA, Febrero de 1982.

bitrarias a partir de la reducción del problema educacional, productivo y social del campesino y del productor agropecuario en general.

La estrategia de educación para el cambio y la organización habilitada a través de los Proyectos Productivos, se presentó como un modelo generado y justificado por las propias condiciones "objetivas" del desarrollo de la Vinculación cuando en realidad se trataba de un modelo de legitimación técnica-promocional de las actividades de vinculación, elaborado por el "equipo de expertos" que concordaba con el auge político del PENFO.

La consolidación institucional a través del cambio de Proyecto a Programa de educación no formal

A mediados de 1981, el desarrollo institucional del PENFO llegó a su culminación político-administrativa. Concluido su período de "prueba", durante el cual el Proyecto "demostró" su viabilidad política, administrativa y económica con los espectaculares resultados de 1980 y con los indicios que se tenían de obtener brillantes logros también en 1981, el peligro de una "congelación" o incluso de la súbita cancelación del organismo había desaparecido. Las previsiones iniciales acerca de un futuro institucional estable para el PENFO, cristalizaban en este período e incluso se vislumbraban condiciones prometedoras para la incorporación formal del organismo a la estructura operativa de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria, (DGETA) como el destino final del PENFO y de su personal.

A partir del "éxito" que se obtuvo en 1980, se aumentaron considerablemente los recursos del Proyecto de 35 a 350 millones

de pesos\*.

Al igual que durante 1980, cuando la meta se aumentó de 40 mil capacitados, en 1981 se planteó originalmente capacitar o 500 mil productores y se aumentó a 800 mil productores sin mayor explicación\*\*. El Presidente de la República ratificó esta última meta como uno de los logros de su gobierno en su V Informe de Gobierno.

En esta etapa de auge institucional, las autoridades de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) y la DGETA tomaron directamente las riendas del Proyecto y se integraron al organigrama del mismo. Aunque éste oficialmente siguió estando fuera del organigrama operativo de la SEP, las perspectivas de éxito garantizaban la conveniencia política de que los funcionarios patrocinadores encabezaran abiertamente al PENFO.

Desde 1980, la estructura institucional del PENFO (ver p. 70) se componía de Comités de Vinculación Estatales y Locales, encabezados por el Comité Nacional de Vinculación, cuyos integrantes eran las máximas autoridades de la SEP y de la SARH. La autoridad que ejercía el Comité Nacional se limitó a la formulación de acuerdos y lineamientos generales, emanados de las cúpulas a cuyo cumplimiento se abocó el PENFO como un organismo encargado ex profeso de la operación del Convenio SARH-SEP.

- - - - -  
\* Según informes verbales de altos funcionarios.

\*\* Compárese SARH-SEP. Proyecto .... op.cit. p.37, con SARH-SEP. Evaluación... op.cit. p.20.

En este período, la estructura institucional del PENFO se modificó con la creación de un Consejo Técnico de Vinculación, que se ubicó en la cúspide del nuevo organigrama, presidido por el Subsecretario de Educación e Investigaciones Tecnológicas y con la participación del Director General y los subdirectores de la DGETA.

Con ello se abandonaba definitivamente la ficción del Comité Nacional de Vinculación integrado por cúpulas y se dejó de lado la participación de la SARH como determinante para el funcionamiento del PENFO.

El Consejo técnico incluyó un Departamento de Seguimiento y Comunicación definido por las autoridades como "los ojos y los oídos del sistema"; dicho Departamento se presentó como un canal de comunicación directa entre autoridades y promotores. Su independencia jerárquica pretendía garantizar el flujo "rápido y veraz" de la información.

El Proyecto de Educación No Formal cambió su nombre por el de Programa de Vinculación para que su nueva denominación expresara su mayor status institucional.

Con el nuevo modelo técnico-educativo, que implicaba un mayor involucramiento con los campesinos, principió también con un intento de refuncionalizar uno de los puntos de partida de la Vinculación que, a pesar de haberse contemplado desde un inicio, hasta mediados de 1981 aún no se había instrumentado operativamente: los Comités Locales de Vinculación y los Diagnósticos del Área de Influencia de las escuelas\*.

\* En julio de 1981, el Programa de Vinculación distribuyó un folleto denominado "Formación y Reestructuración de Comités", que denotaba la inexistencia real de dichas estructuras en la mayoría de escuelas.

A nivel declarativo, el Programa retomaba a los Comités Locales de Vinculación como la instancia de participación democrática que justificaba ideológicamente su propia existencia. Con mayores recursos e importancia institucional -ahora sí- se intentaba constituirlos y hacerlos operar realmente.

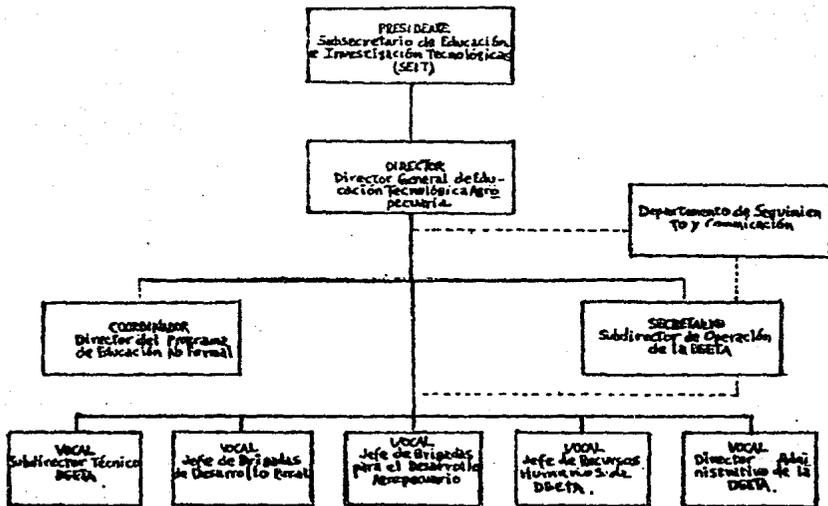
No obstante, aún este nuevo intento evidenció el interés predominante por controlar y dirigir estos mecanismos más que por darles vida. Esto se demuestra con la publicación de manuales y un reglamento\* expedido por las oficinas centrales como el único contenido de este intento de reestructuración. En síntesis, lo que se planteaba en dichos lineamientos eran límites políticos: ("el Comité de Vinculación es un órgano de carácter consultivo que no tiene ninguna personalidad ni autoridad fuera de la conferida por el Programa"); administrativos y de control: ("las acciones decididas por el Comité requerirían siempre de la aprobación expresa del Director del plantel") y técnicos: (no hacer "ejercicios de planeación"; sino trabajar de acuerdo a las posibilidades concretas de acción sobre las que habrían de actuar los Comités Locales de Vinculación).

En lugar de encarar los problemas prácticos detectados para rebasar la existencia meramente formal de los Comités Locales o fortalecer otras formas de comunicación escuela-productores, las autoridades del PENFO buscaban prioritariamente su encuadramiento y control institucional.

\* Véase: Programa de Vinculación. Formación y Reestructuración de Comités. Diagnóstico de Áreas de Influencia. Julio de 1981.

El nuevo organigrama fue el siguiente: \*

### CONSEJO TECNICO DE VINCULACION



\* Organigrama operativo constuido por nosotros. Nótese que el PENFO ocupa un lugar secundario en el organigrama en relación con el peso de las Brigadas.

Una vez "reestructurados" los Comités, un segundo paso fue la formulación de los objetivos particulares siguientes:

- el desarrollo de los métodos destinados a satisfacer las demandas educativas de los campesinos más necesitados.
- La promoción de la organización social del trabajo agropecuario, como fase superior de la Vinculación.
- La capacitación de los promotores, técnicos y educadores para el ejercicio de la educación agropecuaria.

Con este cambio el Programa de Vinculación quedaba semi incorporado a la estructura operativa de la DGETA pero aún mantenía su independencia administrativa formal respecto al organigrama operativo de la SEP.

El personal contratado (tanto promotores, como brigadistas) se incrementó y con ello aumentó la presencia física del Programa de Vinculación en las escuelas con dos o más promotores en cada una. Muchos promotores fueron convertidos en "jefes" de los Departamentos de Vinculación en las escuelas.

Los recursos asignados a los planteles también se elevaron: se duplicó el fondo revolvente de operación (ahora constaba de 10 mil pesos al mes), se dotó a un buen número de ellos con vehículo y se trató de hacer más expedita y oportuna su distribución (para esto se había creado oficialmente el Departamento de Seguimiento y Comunicación).

El funcionamiento del Programa de educación No Formal en las escuelas.

La operación práctica del PENFO como mecanismo de vinculación de los planteles técnicos agropecuarios con los productores

del área se puede examinar atendiendo a las características generales de las escuelas como eje de organización donde se dan las relaciones del Proyecto, con los directores, personal, promotores y campesinos concretos\*. Al respecto habría que hacer dos consideraciones básicas: el sistema escolar agropecuario venía sufriendo repetidas modificaciones (curriculares, administrativas, técnicas, etc.) y experimentaba una gran expansión. Muchos de los planteles habían sido reorganizados, se encontraban en proceso de construcción y/o terminación o se habían inaugurado recientemente. Entre 1979 y 1981, con la intención declarada de formar un mayor número de profesionales de nivel medio, todas las escuelas agropecuarias de Nivel Medio Superior de nueva creación fueron de carácter terminal (CETAS). Por lo mismo la infraestructura, recursos y personal de que disponían las escuelas no eran uniformes ni en cantidad ni en calidad; las diferentes características educativas y productivas de las localidades donde se encuentran los planteles y la historia particular de cada uno, son elementos que indican que el medio donde se realizaría la educación no formal resultaba sumamente heterogéneo.

Durante este proceso de expansión era frecuente que, tanto los directores, como el personal de las escuelas cambiaran de escuela de adscripción.

-----

\* Un segundo trabajo de esta misma investigación se centra sobre la forma como se incorporó el PENFO a los planteles: Márquez, Marisela. El Desarrollo del PENFO, desde la perspectiva de los planteles: descripción de tres experiencias. México, DIE-CINVESTAV-IPN, Junio de 1985, y Márquez, Marisela. La Planificación Normativa: una utopía cotidiana. El Proyecto de Educación No Formal. México Tesis de Maestría, DIE-CINVESTAV-IPN (versión preliminar), 1986.

Estas cuestiones son significativas para nuestro interés por que las escuelas, autoridades y el personal eran pilares en la estrategia de capacitación del PENFO y revelan en conjunto una situación de cierta inestabilidad que incide en la realización del trabajo cotidiano de educación no formal.

A pesar de no tener una relación jerárquica oficial con el PENFO o su personal, prácticamente se dejaba a los directores la conducción de su operación en las escuelas. Una vez aceptada la necesidad de cumplir metas cuantitativas, correspondía a éstos fijar la meta a alcanzar por sus respectivos planteles\*; en su calidad de presidente de los Comités Locales de Vinculación (muchas veces inexistentes) y de custodios oficiales de los recursos materiales asignados por el PENFO, gran parte de la definición y administración de las acciones y procedimientos concretos a ejecutar quedaban en sus manos.

En general estas cuestiones se expresaron como una falta de recursos y apoyos debido a la carencia, falta de disponibili -

\* En realidad, a los directores se les presionaba para que las metas que "fijaran" correspondieran globalmente con las previsiones de las autoridades del PENFO respecto a la cantidad de capacitados a atender en cada año. Como un ejemplo, tenemos que en un documento interno llamado "Términos de Referencia para Establecer el Programa del Curso de Capacitación para el Personal Técnico" que circuló en Junio de 1980, ya se preveía una cuota de 100 mil capacitados para 1981, misma cantidad que oficialmente "establecieron" los directores de planteles y Jefes de Brigadas en Enero de 1981, después de "evaluar" los avances del PENFO hasta ese momento. En el caso de los planteles, esta presión se alivió con la incorporación de las Brigadas que se convirtieron en la estructura que producía más capacitados para el Proyecto.

dad y falta de interés por aportarlos que provocó que el modelo de Centro de Apoyos Educativos tuviera graves problemas.

La operación del PENFO en las escuelas se encontraba mediada por la forma en que los directores interpretaban su relación extraoficial, pero decisiva, con el PENFO y su personal, y por la forma en que éstos concebían el papel y el poder social, educativo, productivo y capacitador de sus respectivas escuelas.

Los directores daban diferente significado e importancia a la Educación No Formal dentro de las funciones "naturales" de la educación formal en las condiciones particulares de cada escuela. Las posiciones de los directores oscilaban desde contemplar al PENFO como un elemento importante (o punta de lanza) de una necesaria reestructuración integral de las escuelas y la educación agropecuaria, hasta considerar al Proyecto como una fuente adicional de recursos para apoyar las funciones escolares "normales" y aumentar el prestigio del plantel,\* pasando por quienes lo consideraban como un nuevo requisito o carga de trabajo que cumplir para ellos y su personal que implicaba un tratamiento burocrático a un programa sexenal más.

Los cambios de directores y personal, y las diferentes características de las zonas de influencia de los planteles contribuyeron a que las acciones realmente emprendidas y contabilizadas uniformemente a favor del PENFO en las autoevaluaciones oficiales, variaran de una escuela a otra y aún en una misma escuela a lo largo del tiempo.

El PENFO fue acogido con distintas posibilidades, grados de compromiso y entusiasmo en las escuelas. Los recursos y la presencia física del personal del Proyecto propició que sur -

\* En las oficinas centrales se quejaban de que en algunas escuelas se asumía al PENFO como un "Santa Clos" al que se le exigían regalos.

gieran o se desarrollaran iniciativas de integración con sus entornos o mínimamente que se impulsara o reconsiderara el contenido del papel de "extensión", "proyección a la comunidad" o -ahora- "vinculación", dentro de la educación que se estaba impartiendo en las escuelas agropecuarias, pero también afloraron los manejos políticos, omisiones y reducciones y exigencias del modelo institucionalizado con el Proyecto al confrontarse con la práctica escolar real.

Por lo antes expuesto, resultaría difícil definir un panorama general de lo ocurrido en las escuelas a partir del arribo del PENFO pero disponemos de suficiente evidencia para esbozar algunos rasgos característicos que se dieron en el proceso, basados en visitas realizadas por nuestro equipo de investigación a 6 planteles, en entrevistas con los involucrados y en la asistencia a distintos eventos organizados por el Proyecto.

Parece que los drásticos y repentinos cambios ocurridos durante la consolidación institucional del PENFO no interrumpieron la dinámica de las diferentes acciones y disposiciones que se comenzaban a realizar en los planteles. En general la vinculación, entendida como educación no formal y posteriormente como habilitación de "proyectos productivos" e implementada a través del Proyecto, se traducía de manera diferencial pero en general fue adquiriendo importancia creciente en el trabajo cotidiano de las escuelas agropecuarias, correspondiendo al impulso cobrado por el organismo y a la mayor dotación de recursos.

Uno de los objetivos del PENFO fue "la reorientación de las acciones educativas" incluso de la educación formal hacia una mayor integración con el entorno productivo. En cierto sentido

do, el PENFO retomaba uno de los fundamentos tradicionales de la escuela rural mexicana: su vinculación con los campesinos.

El PENFO trataba de utilizar los recursos e instalaciones de los planteles, maestros y alumnos en apoyo de los productores. Se buscaba modificar prácticas y actividades escolares de carácter formal para poder prestar servicios y asesorías a los productores e iniciar a los alumnos en el conocimiento de problemas reales y en el entrenamiento para la búsqueda de soluciones a estos problemas de los productores concretos. Este era uno de los contenidos más significativos del PENFO porque posibilitaba teóricamente a los participantes enriquecer y confrontar en la práctica sus conocimientos, y la creación de un espacio para que los alumnos adquirieran una mayor visión de los problemas campesinos como parte de su formación profesional.

En un principio (1a. etapa) las escuelas habían integrado sus Comisiones de Vinculación a base del tiempo de trabajo de los encargados del Departamento de Proyección a la Comunidad (normalmente una secretaria de tiempo completo y algún (os) comisionado (s) de tiempo parcial) a los que se agregaba el tiempo laboral disponible\* de algunos maestros, y eventualmente del Psicopedagogo. El trabajo consistía en inaugurar, adaptar o formalizar prácticas escolares regulares en el plantel

\* El tiempo laboral disponible u "horas comisionadas" se originan cuando las horas pizarrón para las que se contrata inicialmente a un profesor, no pueden ser ocupadas totalmente en impartir clases; entonces sobra tiempo pagado a dicho profesor susceptible de ser ocupado o comisionado en otras actividades distintas a la docencia.

para orientarlas en términos de productores capacitados para cumplir con una meta cuantitativa. Para este fin se valieron principalmente del Servicio Social de los alumnos y de las prácticas y actividades de algunas materias. Con el arribo del personal y recursos del PENFO y la creación de los Departamentos de Vinculación (2a. etapa), se quiso incorporar todo el Servicio Social de los alumnos y todo el tiempo laboral disponible de los maestros. Claro que la posibilidad de incorporar a todos los maestros con "horas libres" a la vinculación estuvo sujeta a la dinámica de las relaciones laborales y sindicales de cada escuela y la incorporación del Servicio Social dependía de los espacios e instituciones que existieran para realizarlo y de las oportunidades y expectativas que éstas ofrecieran para los alumnos, de las características de los estudiantes, etc.

La participación de maestros y de alumnos en tareas y acciones de vinculación y de educación no formal a través del PENFO se vió afectada por un importante cambio curricular ocurrido a finales de 1981 en la educación técnica. Dicho cambio modificaba las especialidades, planes de estudio y programas de materia de la Educación Tecnológica de Nivel Medio Superior, tanto en sus modalidades Industriales, Comerciales, de Servicios y Pesqueras, como Agropecuarias\*.

-----

\* Para un panorama más detallado del cambio de especialidades y planes de estudio del Nivel Medio Superior Agropecuario y de la argumentación acerca de las afirmaciones emitidas en esta parte, véase: E. Weiss y Bernal". La Educación... op.cit. Anexo 2(a) de este artículo.

Este cambio curricular buscaba instaurar el Tronco Común único\* correspondiente al área Químico-Biológica en el caso de la educación agropecuaria. La unificación del Tronco Común incluía la uniformización de la semana escolar del Bachillerato. Para las escuelas agropecuarias esto significó reducir las horas totales de clase por semana de 42 a 35. La reforma se complementaba con la división de las carreras existentes en múltiples especialidades (de las 13 carreras del plan anterior se pasó a 22 y posteriormente a 27 especialidades), con la idea de que a través de cada una de ellas se "ejemplificara" el proceso de producción agropecuaria y se fortaleciera la dimensión terminal del plan de estudios.

Si bien estos cambios facilitaban teóricamente el cambio de los alumnos de una carrera o modalidad a otra durante los primeros semestres, se corría el riesgo de disminuir la especificidad de la educación agropecuaria al ser absorbida por un proyecto de bachillerato de carácter general más orientado hacia lo propedéutico. La división de carreras agropecuarias generales en un mayor número de nuevas especialidades que corresponden a una producción agropecuaria con alto grado de tecnificación y división del trabajo, se oponía a la organización socio-productiva campesina y a todos los indicios conoci

-----

\* Se trata de incorporar a las escuelas tecnológicas de nivel superior "a la política nacional para el nivel medio superior, adscrita fundamentalmente a los acuerdos 71-77 del Tronco Común del Bachillerato Mexicano". SEP/COSNET, Programas maestros ' Tronco común del Bachillerato Tecnológico' 1984. Subsecretaría de educación e investigación Tecnológica cas.

dos respecto al destino laboral de los egresados\*.

La enseñanza agropecuaria de Nivel Medio Superior se dividió en dos modalidades, una bivalente impartida en los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTAs) y otra terminal cursada en los Centros de Estudios Tecnológico Agropecuario (CETAs). Esto implicaba que ahora los alumnos de la primera modalidad pudieran o no obtener el título de "Técnicos Profesionales Medios" (cumpliendo con la realización del Servicio Social y la Tesina) porque este título no era necesario para el ingreso a la educación superior, ya que el CBTA podía ser cursado como bachillerato técnico pedéutico.

Si bien la Reforma Curricular referida no obstaculizaba el desarrollo del PENFO en lo inmediato, ya que la reducción del horario escolar, la especialización y la no obligatoriedad oficial del Servicio Social que traía consigo, apenas se comenzaba a implantar a fines de 1981 y sólo se incorporaba a los alumnos de nuevo ingreso, tal reforma contrapunteaba a la intención original del PENFO de involucrar a los estudiantes en el aprendizaje de los problemas productivos de los campesinos locales y en su participación en la capacitación agropecuaria\*\* y al futuro dicha reforma se perfilaba como un obstáculo.

- - - - -

\* Muñoz Cruz, José L. Informe de trabajo sobre el Seguimiento de Egresados de CETAs y CETEs, ENAMACTA, ITAs, ITFs. México, DGETA, Subdirección Técnica, Octubre de 1980, cuadro No. 3. Demuestra que la mayoría de egresados se ocupa en atender campesinos.

\*\* Inclusive a raíz de la entrada del PENFO en los planteles, se había autorizado oficialmente que los estudiantes pudieran realizar el Servicio Social desde que cursaban el 4<sup>o</sup> semestre.

Más allá, la Reforma Curricular evidenciaba una contradicción entre dos políticas y prioridades planteadas por la Subsecretaría de Educación e Investigacion Tecnológicas: la política de unificación de los bachilleratos contra la política de vinculación con el sector productivo local y la desconcentración de la educación.

La coordinación de infraestructura y recursos materiales para apoyar a los productores fue un aspecto aún más difícil de "reorientar"; en primer lugar, porque los recursos materiales y equipamiento de los planteles son de suyo insuficientes y en segundo lugar, porque el apoyo material y humano de la SARH y el que se pudo encontrar en otras dependencias gubernamentales resultó casi inexistente.

Los recursos aportados por el PENFO (promotores, fondo revolvente, vehículo, etc.) eran a todas luces insuficientes para esperar una transformación integral del funcionamiento de las escuelas y de la educación agropecuaria formal a raíz del arribo del PENFO. Resolvieron sí, problemas inmediatos para la realización de algunas acciones de vinculación, y para esa fecha se vislumbraba un incremento de estos apoyos mediante la disponibilidad de laboratorios, viveros experimentales, centros de capacitación, etc.

Es indudable que, de haberse cumplido cabalmente, las innovaciones teóricas anunciadas por el PENFO, necesariamente hubieran implicado la realización de profundas modificaciones en el funcionamiento de las escuelas en la educación agropecuaria formal y en las relaciones entre las escuelas y sus entornos. Sin embargo, las dificultades para entablar o intensificar la comunicación y relación de participación y compromiso con los

productores, funcionarios, personal de los planteles, etc., junto con la urgencia de lograr resultados cuantitativos y formalizados, mediatizaron la práctica cabal de esta estrategia innovadora y participativa que pregonaba el PENFO.

Las dificultades para integrar y hacer funcionar los Comités Locales de Vinculación (sólo en uno de los 6 planteles visitados funcionó por algún tiempo un Comité Local) aunadas a la falta de apoyo de la SARH y de otros organismos, orilló a que la realización de las acciones de vinculación no se definieran y priorizaran con base en un diagnóstico previo del área de influencia de la que se derivara un plan de trabajo como planteaba la estrategia del PENFO y, menos aún, que dicho plan de trabajo fuera realizado participativamente y apoyado por los involucrados. Más bien los productores a atender y las acciones concretas a ejecutar se definieron en función de las relaciones personales e informales que el personal y los alumnos de las escuelas pudieran establecer con los productores y de acuerdo a las necesidades y coyunturas que espontáneamente se fueran presentando y que fueran "atendibles" mediante los recursos que efectivamente disponían los planteles.

En el caso de la única escuela de las 6 visitadas donde se conformó y se intentó hacer operar un Comité Local de Vinculación representativo ocurrió un proceso interesante que creemos vale la pena reseñar brevemente\*: De entrada había un

\* La información vertida acerca de este caso fue obtenida por nuestro equipo de investigación en pláticas y entrevistas con funcionarios de oficinas centrales del PENFO, mediante la asistencia a las Reuniones del Comité Local de Vinculación realizadas en la escuela de referencia y en una segunda visita posterior al plantel. Las afirmaciones que se presentan entrecomilladas se obtuvieron de distintos sujetos en diversos momentos durante los eventos mencionados.

gran interés de parte de funcionarios de las oficinas centrales del PENFO por impulsar la constitución del Comité e instaurar una serie de "proyectos productivos". Parece que el interés de apoyar a esta escuela en particular se debía a las posibilidades que ofrecía para funcionar como modelo exitoso del desarrollo de la estrategia del PENFO, basándose en la gran actividad y disposición de su personal hacia la educación no formal y la vinculación (demostrada en sus altas cantidades de productores atendidos), y en que representantes y líderes de 40 ejidos de la zona también estaban interesados en participar en las acciones del PENFO. Un alto funcionario del Proyecto inició un estrecho contacto con el plantel y con las autoridades ejidales y se diseñó una propuesta de gran alcance que incluía la constitución de un amplio Comité Local de Vinculación con la participación de representantes de los 40 ejidos y la formulación de un ambicioso programa de capacitación y de trabajo que constaba de los siguientes puntos:

- Conocimiento de la Estructura Administrativa Estatal de Apoyo al Campo.
- Formas Organizativas del Campesino (aprovechar como punto de partida la organización ejidal existente y sus alcances).
- Formas de Registro y Solicitud de Crédito.
- Hidrología (estudios geológicos en la región y gestiones para obtener la perforación en una serie de pozos).
- Cambio Tecnológico (búsqueda de tecnología idónea "de baja composición orgánica de capital, para no competir con los monopolios").
- Varios (problemas y tópicos que abarquen todo el ciclo desde la producción, hasta la comercialización).

A través de la capacitación sobre estos aspectos se esperaba llegar a establecer y operar un tipo de organización ejidal que pusiera en marcha el plan de trabajo consistente en habilitar "proyectos productivos" como granjas de producción pecuaria integradas y el establecimiento de cultivos complementarios.

Idealmente, la escuela y los agentes del PENFO actuarían como gestores entre los ejidatarios y las instancias de capacitación y de apoyo (agencias estatales, bancos, proveedores de insumos, etc.).

Uno de los primeros pasos fue la realización de una reunión (como parte de una serie) para conformar oficialmente el Comité Local de Vinculación con participación de los representantes de los 40 ejidos circunvecinos. En dicha Reunión afloraron inmediatamente una serie de ambigüedades e imprecisiones de la propuesta planteada por la escuela y los agentes del PENFO, por ejemplo:

- Como parte de la capacitación sobre "Formas Organizativas del Campesino", un funcionario del PENFO había invitado a un grupo de representantes ejidales a la celebración de aniversario de una Coalición de Ejidos Colectivos en el Noroeste de México; el conocimiento del Fondo Financiero Común que manejaba dicha Coalición fue uno de los aspectos que más llamó la atención de los ejidatarios invitados; de inmediato habían captado la independencia que podría representar este tipo de mecanismos para sus ejidos de origen y la fuerza que proporcionaba organizarse como Coalición Ejidal. A su regreso, durante la Reunión con los representantes de los 40 ejidos (donde se conformó oficialmente el Comité Local de Vinculación), este grupo habló sobre la conveniencia de organizarse también como Coalición y urgieron a los promotores del PENFO y al personal de la escuela para iniciar de inmediato acciones concretas en este sentido como alta prioridad, pero en tonces, la gente del PENFO tuvo que "convencerlos" para que primero se cumpliera con el programa de capacitación completo y que las acciones en este sentido tendrían que plantearse a su tiempo, por las implicaciones políticas que esto tendría, para los ejidatarios y en especial para el personal del Proyecto y de la escuela.
- La proposición de establecer un tianguis municipal para vender directamente los productos de los ejidos al consumidor final, fue otra de las iniciativas de los representantes campesinos, pero los agentes promotores desalentaron la moción alegando que "no se podía comenzar por la comercialización, sino que había que actuar primero sobre la producción siguiendo todo el ciclo hasta el final".

- Otros ejidatarios solicitan información sobre formas de adquirir créditos y fertilizantes baratos a través del PENFO, pero la respuesta del grupo organizador del evento fue que la escuela no estaba en posibilidades de proporcionar recursos, sino de dar cursos de acuerdo a un programa de capacitación ya establecido como vía para la consecución del crédito y del fertilizante. Los ejidatarios replicaron mencionando las trabas e irregularidades observadas en su trato con los bancos y sugirieron organizarse para defenderse y presionar al BANRURAL, pero el grupo que conducía la reunión insistió en que BANRURAL no era la única alternativa para obtener crédito, sino que SOMEX y otros bancos podrían otorgarlo también. La propuesta de organizarse de inmediato no se retomó.
- La cuestión de perforación de pozos en los ejidos fue una de las más significativas: los ejidatarios denunciaron que la SARH se había negado a múltiples solicitudes de perforar pozos y solicitaron la intervención del grupo que auspiciaba la Reunión para apoyarlos en este aspecto que estaba incluido en el programa de Capacitación, la respuesta fue que se necesitaba celebrar una serie de reuniones y de cursos de acuerdo con el programa, para "concientizar" a la mayoría de ejidos de la necesidad de contratar a un geólogo que hiciera los estudios y de organizarse como particulares para conseguir los créditos necesarios para la construcción de los pozos.

En suma, estos ejemplos evidencian la ambigüedad del papel de "gestores" que el personal del PENFO y de la escuela se habían autoasignado entre las demandas concretas de los productores y las instancias o las acciones procedentes.

Pero esto no era todo, parte del personal de la escuela se encontraba muy inquieto por las consecuencias de patrocinar o involucrarse a profundidad en un proyecto de tal envergadura y comenzaron a producirse algunas reacciones en el sentido de que se estaba descuidando la educación formal que "era la tarea más importante del plantel". También había temores por las rivalidades cada vez más explícitas entre el Presidente Municipal y otros políticos con algunos miembros del Departamento y del Comité de Vinculación por su injerencia con los campesinos.

Meses más tarde, los problemas, limitaciones y ambigüedades hicieron crisis: no sólo fue imposible conseguir que los ejidos se organizaran para establecer los proyectos productivos, sino también la concreción de algunos apoyos no tan onerosos, ni tan trascendentes productiva y políticamente, como efectuar análisis de suelos: "pedimos a los campesinos que recolectaran muestras de la tierra de sus predios para que el PENFO efectuara los estudios y desde hace meses tenemos 2 toneladas de muestras en la escuela y no sabemos qué hacer con ellas porque jamás vinieron a recogerlas". Ni siquiera se pudo completar el simple programa de capacitación que se había promovido inicialmente: "Cuando llevamos a las oficinas centrales del PENFO la solicitud de recursos necesarios para comenzar a cumplir con el programa de cursos (sólo se solicitó cubrir un 50% de los gastos), se negaron a proporcionarlos y nunca se pudo lograr".

El propio PENFO se mostraba incapaz de llevar hasta las últimas consecuencias el ambicioso programa que él mismo había impulsado inicialmente con miras a convertir esta escuela en ejemplo de la viabilidad de los Comités Locales de Vinculación y de los Proyectos Productivos.

La situación final puede resumirse con algunas experiencias de los promotores del PENFO y del personal del plantel a aproximadamente 7 meses de haberse iniciado la experiencia: "Al principio nos fuimos en grande, pensamos que iba a haber verdadero apoyo y voluntad para realizar lo que se había planeado, sobre esta base, hicimos muchas promesas y lo único que resultó fue que nosotros nos 'quemamos' ante la gente"... "Ahora ya no somos tan inocentes, seguimos trabajando con la misma idea pero hemos cambiado de táctica: hemos restringido el área de acción, damos cursos atractivos para la gente como películas y medici-

na comunitaria y, sobre todo, sólo emprendemos acciones que se puedan realizar con los recursos que disponemos". "Ahora trabajamos con el interés primordial de recuperar la confianza de la gente y de dar prestigio a la escuela, más que por seguir los lineamientos y directrices del PENFO". "El PENFO es ahora un programa fantasma".

No obstante la falta de apoyos, algunas personas del plantel y del PENFO siguieron actuando en diversos sentidos, por ejemplo, tratando de organizar una Coalición de Ejidos y de lograr la perforación de pozos, sin detenerse en las consecuencias políticas que esto acarrearía. Si bien estos esfuerzos no estaban articulados en función de un programa de trabajo, ni bajo el marco institucional y de apoyo del PENFO, en gran parte rebasaban los estrechos límites que había mostrado el Proyecto. Estas actividades merecieron algunos conflictos como ataques políticos y presiones de grupos de fuera de la escuela, divisiones al interior del equipo de vinculación del plantel y culminaron con la deserción de algunos de sus miembros e incluso la expulsión de un alto funcionario del PENFO involucrado en este tipo de acciones.

### Los promotores

Por el lado de los promotores podríamos señalar algunas cuestiones generales respecto a su labor en las escuelas. El trabajo promocional y el papel del promotor fue otro de los aspectos del PENFO que mostraron más modificaciones y distanciamiento en su realización respecto a las previsiones manejadas por el PENFO, y a la imagen de éxito profesional y expectativas personales creadas inicialmente a los promotores.

Durante el proceso de su contratación y capacitación, las autoridades del PENFO habían tratado de incluir a sus promotores un "espíritu misionero" y la idea de que el "recurso humano" calificado técnicamente era lo más necesario, valioso y revolucionario para la producción agropecuaria. Bajo esta premisa, a los promotores se les había presentado la imagen de que el esfuerzo personal de ellos mismos -como encarnación de la técnica- era lo decisivo para modificar prácticas y conductas que impedían el desarrollo productivo de los campesinos y productores rurales y, consecuentemente, en el esfuerzo personal de los productores por capacitarse residía la clave para la realización de una mayor productividad.

Dentro de esta "ideología del promotor" subyacía el supuesto de que la técnica y el conocimiento bastaban para modificar y hacer progresar la producción, por eso se justificaba la intención de implementar un sistema que funcionara impartiendo cursos de educación no formal y, posteriormente, fomentando el establecimiento de proyectos productivos, sobre la base de crear compromisos de trabajo con los productores y evitar así el paternalismo con el que tradicionalmente se les había venido tratando.

Supuestamente, los promotores deberían coordinar, ejecutar y/o apoyar (según el caso), las asesorías y las acciones de vinculación definidas y programadas por el Comité Local de Vinculación, apoyándose en los recursos de los planteles y del PENFO; también deberían coadyuvar, con el apoyo del director, en la reorientación de la educación formal auxiliándose del personal y los alumnos de las escuelas.

Pero sin participación oficial en los Comités Locales de Vinculación o sólo con la influencia que pudieran lograr con el director; sin acceso directo sobre los recursos materiales (ca mioneta, material didáctico, fondo revolvente, etc.) propiedad del PENFO bajo custodia de los directores; sin autoridad sobre los alumnos y el personal docente, y administrativo de las escuelas para intentar la "reorientación. de sus acciones y, cuando menos hasta antes de la inauguración del Departamento de Seguimiento y Comunicación (en julio de 1981), sin un canal propio de comunicación y de asignación de recursos con los directivos del Proyecto (la comunicación PENFO-plantel se realizaba a través de los directores), el promotor adquiría en la práctica el carácter de auxiliar, de importancia secundaria en comparación con las atribuciones del director.

Debido a la necesaria mediación plantel-director, el promotor estaba oficialmente obligado a asumir la meta de capacitados establecida por el director y a plegarse a la estrategia de vinculación definida por éste y/o su Comité Local de Vinculación.

Con esto, el trabajo promocional era siempre dirigido por los directores y prácticamente éstos fungían como jefes inmediatos de los promotores aún cuando no existiera ninguna relación formal de autoridad entre ambos.

Esta situación provocó algunos desacuerdos, roces y conflictos laborales y personales entre los promotores y el personal de las escuelas.

No obstante, debido al interés variable de los directores y personal en el PENFO, a la inexistencia en muchos casos del Comité Local de Vinculación y a las dificultades para la promoción y realización de los cursos, en muchos casos los promot

res disfrutaban de cierta participación en la planeación y programación de las acciones prácticas de vinculación combina da casi siempre con apoyos insuficientes del plantel\*.

Considerando la formación de agrónomos y veterinarios con nivel de licenciatura de la mayoría de los promotores, es comprensible el desencanto experimentado por ellos al llegar a trabajar en los planteles y percatarse de la complejidad real la labor promocional y de las condiciones en que este trabajo tendría que realizarse.

Tanto los promotores, como el personal de las escuelas, constataron que la supuesta demanda creciente de cursos y asesorías por parte de los productores, si bien existía, era preciso localizarla; también era necesario convencer y gestionar con los productores la realización de las acciones educativas no formales. Los productores solicitantes o receptores de los cursos no se encontraban a "la puerta de la escuela", ni disponibles en horarios, lugares y fechas fácilmente atendibles. También comprobaron que para resolver los problemas productivos de los campesinos era necesario incidir en las relaciones de poder político y económico. Aún para resolver algunos problemas irrelevantes o marginales (como elaboración de pocas conservas, injertos y huertas familiares, mejoramiento de dietas, etc.) de los productores o para realizar asesorías era necesario una mayor cantidad de recursos y apoyos humanos y materiales que los

- - - - -

\* En el caso de que se encontrara apoyo en las escuelas, generalmente se hacía participar a los promotores en las acciones de vinculación, planteadas exclusivamente por el director. En el caso de que no hubiera interés, se les dejaba libres pero solos para realizar estas acciones.

que disponían. El incremento de estos recursos era tardía o insuficiente (hay que recordar que fue hasta mediados de 1981 cuando se aumentó de \$5 mil a \$10 mil pesos el fondo revolvente de operación y se dotó a la mayoría de escuelas con vehículo). Por ello, la nueva propuesta de establecer "proyectos productivos" fue acogida con pesimismo e indiferencia en la mayoría de las escuelas.

En suma, los promotores se dieron cuenta de las limitaciones de acción del "recurso humano" por más sinceramente "revolucionario" y técnicamente capacitado que fuera, para realizar una labor como la proyectada en las condiciones reales que existían en los planteles y sus entornos.

Este desencanto se complementó con las frustraciones respecto al status social y profesional que les confería su empleo en el PENFO.

En efecto, aunque se puede considerar que los sueldos asignados a los promotores aproximadamente satisfacían las expectativas de un profesionista recién egresado, (18 o 20 mil pesos al mes en 1980), el tipo de contratación por honorarios profesionales, la carencia de prestaciones, la necesidad de trabajar fuera del lugar de residencia, las dificultades para acceder a posesiones como automóvil y vivienda mediante su empleo en el PENFO, etc., provocaron inquietudes e intentos de los promotores por lograr que se les incorporara como personal de la DGETA.\* Inclusive una gran parte de ellos -la más preocupada por su situación laboral- planteaba su incorporación a la DGETA como parte de la solución a los problemas de la capacitación: "cómo nos van a hacer caso los campesinos si llegamos a pié, sin ofrecer nada. Más bien les damos lástima"\*.\*

\* Siempre mejor pagados y con mejores condiciones de trabajo.

\*\* Opinión común entre los promotores.

Es indudable que las condiciones laborales fueron manejadas como elemento de presión, tanto por las autoridades, como por los promotores; las expectativas de una mejor situación laboral se usaron como requisito o como recompensa a los avances en el trabajo de educación no formal.

Por otro lado, los promotores se encontraban presionados por entregar resultados. La cantidad de capacitados se manejó como el criterio real de evaluación y como la referencia administrativa para hacer cuadrar el trabajo promocional, pero resultaba confusa la interpretación de estos criterios al aplicarse en la promoción laboral del personal y en la asignación de recursos a las escuelas\*.

Durante el Primera Reunión Nacional de Promotores del Proyecto de Educación No Formal realizada en julio de 1981, afloraron muchos de los problemas y circunstancias respecto a la situación de los promotores y en general del funcionamiento del Proyecto.

Mientras que los promotores asistieron a la reunión con la idea de que se iban a intercambiar experiencias e inquietudes respecto al trabajo promocional y que serviría para hacer llegar opiniones, peticiones y propuestas a las autoridades del PENFO, éstas asumieron dicha reunión como una forma de evaluación de los promotores en el manejo del esquema de la Programación, de las Carpetas Básicas y en el conocimiento de la estrategia de vinculación y las metas planteadas, a la vez que les

\* ¿De qué depende que el PENFO apoye con vehículos o aumentos sueldos y promueva al personal? eran preguntas repetidas en la I Reunión Nacional de Promotores.

permitían conocer y ubicar las inquietudes laborales y técnicas dentro de los límites institucionales del PENFO\*.

A pesar de las "dinámicas" psico-técnicas con las que se condujo la reunión que bloquean toda expresión espontánea "inconveniente", los promotores lograron expresar algunas de sus inquietudes y cuestionamientos. Gran parte de las discusiones se centraron en la problemática laboral de los promotores, hasta concluir en la petición formal de incorporarse como personal de la DGETA. También se dieron discusiones acerca de los su-puestos técnicos y administrativos contenidos en el PENFO. El criterio de asignación de recursos y de evaluación del trabajo promocional en base a la cantidad de capacitados fueron los aspectos más cuestionados por los promotores. Estos argumentaban que, debido a la ubicación y a la historia de cada plantel, "no era lo mismo capacitar a 100 personas en un lado que a 10 personas en otro"; que en ciertos planteles capacitar a un número reducido de productores implicaba un mayor esfuerzo y costo que capacitar a un número mayor en otros y que, por esto, la asignación de recursos y evaluación del trabajo uniformizados

\* Había una gran preocupación de las autoridades del PENFO por noticias y rumores acerca de que algunos promotores y brigadistas (nosotros pensamos que eran casos excepcionales en las escuelas visitadas) falseaban los registros de productores atendidos, (Carpetas Básicas de Cursos), anotando personas que jamás habían recibido cursos mediante la falsificación de firmas "arreglos" con los comisariados ejidales, recolección de firmas con engaños, etc. De cualquier forma, la presión ejercida desde la propia cúpula del PENFO por aparentar resultados cuantitativos espectaculares y rápidos, evidenciaba la existencia de "efectos indeseables" que indirectamente ésta misma presión propiciaba. Esta preocupación era el otro sentido de la creación del Departamento de Seguimiento y Comunicación, definido por las autoridades del PENFO como "los ojos y los oídos del Sistema".

resultaban injustos en muchos casos. Asimismo, cuestionaron aunque no en profundidad, la ambigüedad del concepto "capacitado" para el cual no existía ningún criterio que determinara qué tiempo, carga de trabajo, secuencia, amplitud y profundidad de conocimientos debería de cubrir un productor capacitado. Muchos promotores se manifestaron en franco desacuerdo con considerar "capacitada" a la persona que había recibido un curso cualquiera: "y nos pedían que cuando fuéramos a dar pláticas en las comunidades para informar de la existencia el PENFO, recabáramos las firmas de los asistentes para incluirlas en la cuenta de "capacitados..."\*

La insuficiencia de los recursos y apoyos y la tardanza en hacerlos llegar fue otro punto enfatizado en la Reunión. La disponibilidad de un vehículo y de mayor cumplimiento de los supuestos centros de apoyo (laboratorios, material didáctico, viáticos, etc.) fueron dos de las solicitudes más generalizadas. Algunos pedían que se les dejase a ellos la custodia oficial de los recursos materiales del PENFO en lugar de a los directores de los planteles.

La discusión llegó a un punto donde los promotores planteaban un aumento en los recursos para poder aumentar la cifra de capacitados, mientras que las autoridades entendían la cuestión exactamente al revés.

-----

\* Afirmación irónica de un promotor (confirmada por otros) durante una discusión al respecto sostenida en la Primera Reunión de Promotores.

La problemática administrativa, técnica y laboral esbozada, ocasionó frecuentes cambios y deserciones de los promotores del PENFO en busca de mejores condiciones de empleo.

### Los productores

Por el lado de los productores también podríamos señalar algunos problemas que caracterizaron el desarrollo del PENFO en las escuelas. Los Directores ya habían señalado una abundante lista de dificultades para integrar los Comités Locales de Vinculación y lograr una comunicación y participación efectiva de los productores. A lo anterior podríamos agregar: las relaciones no siempre cordiales entre planteles y productores, la "competencia" de otras agencias del gobierno en el campo que también estaban capacitando como el INCA-Rural, COPLAMAR, DIF, etc., y, principalmente, la estrategia de ofrecer a los productores compromisos de trabajo y asesoría en un medio donde tradicionalmente y al mismo tiempo el gobierno y sus programas se guían una vía paternalista y de compra de apoyos.

Pero hay otras cuestiones de fondo: generalmente la tecnología o las enseñanzas de la capacitación impartida por los promotores requerían de capital para implantarse por los productores, por ejemplo, si no hay recursos o formas de adquirir fertilizantes, insecticidas, medicamentos, estudios de laboratorio, maquinaria, implementos, etc., es cuestionable la utilidad práctica de cursos al respecto.

Naturalmente que esta problemática rebasa los límites de la educación no formal:

"como se ha discutido a nivel de investigación, la ciencia agronómica en México ha sido calcada en gran parte de la agronomía de zonas templadas y orientadas hacia la producción capitalista altamen-

te tecnificada. Sin embargo, estudios recientes han cuestionado estos patrones tecnológicos en climas cuya ecología desconocen y son de poca utilidad para una economía campesina cuyo recurso principal es la fuerza de trabajo, pero que carece de recursos financieros y de insumos. Como han demostrado estudios de la formación agropecuaria a nivel superior, el currículo está trazado según los patrones ecológicos y técnicos de la agricultura capitalista, y dota al profesional egresado de pocas herramientas para afrontar el problema tecnológico de la producción campesina, no obstante que la atención a la economía campesina es una de las actividades principales del profesional, que trabaja mayoritariamente en organismos oficiales, los cuales supuestamente atienden al campesino. De ahí cabe preveer que su actividad profesional se agota mayoritariamente en una lucha contra obstáculos, como la supuesta mentalidad tradicionalista de los campesinos, cuya racionalidad económica y ecológica no comprende y desdeña, y en un esfuerzo por 'modernizarlos' según los patrones dominantes\*\*.

Finalmente, cabe aclarar que muchas de las necesidades de capacitación planteadas por los productores y las localidades rurales rebasan los límites de lo técnico-agropecuario y abarcan múltiples aspectos como: gestión de recursos y servicios, defensa legal, política y social, obras comunitarias, sanidad, alfabetización, etc.

En resumen, los obstáculos citados para implementar "al vapor" un sistema declarativamente participativo y democrático a tra-

\* E. Weiss et. al. "La Vinculación de la Educación Agropecuaria con la Capacitación Campesina" En Textual, vol. 3, No. 11, Marzo de 1982. pp. 57 y 58. Haciendo referencia a: Reggie J., Laird. Investigación agrónoma para el desarrollo de la agricultura tradicional. Colegio de Posgraduados, ENA-Chapingo, 1977, y otros.

vés de los Comités de Vinculación; la exigencia de cumplir con fuertes condicionamientos políticos, administrativos y técnicos; la presión por registrar éxitos cuantitativos rápidos (obviando los aspectos cualitativos); la falta de apoyos reales de la SARH y de otras dependencias; la necesaria mediación plantel-director que ocasionaba interpretaciones e impulsos diferenciales de acuerdo con sus posibilidades (generalmente escasas) a los planteamientos y la estrategia operativa del PENFO; los cambios curriculares de la educación formal; la indefinición del papel de los promotores dentro de la vinculación (auxiliares, coordinadores, gestores); la incertidumbre acerca del status laboral y profesional de estos últimos; la complejidad de las necesidades y situaciones reales de los productores rurales, etc., son algunos de los factores que permiten explicar por qué, en la mayoría de las escuelas, el PENFO se interpretaba como una labor de impartición de cursos de educación no formal a ultranza, dirigidos indiscriminadamente a productores, personas y grupos que se interesaran o que se "dejaran capacitar", y de cuidadosa cuantificación y registro en las Carpetas Básicas de Cursos de la población atendida.

La imagen de organismo planificado, inductivo, eficaz y eficiente que se buscó crear para el PENFO, encubría la importancia decisiva que las exigencias políticas, condiciones concretas, relaciones informales y personales y situaciones imprevistas habían tenido en el desarrollo institucional y en la operación del PENFO en las escuelas.

#### La autoevaluación de 1981.

A principios de 1982 se realizó la 2a. Evaluación oficial del Programa de Vinculación, los resultados se publicaron en un folleto denominado Evaluación 1981. Nuevamente el panorama pre-

sentado expresaba un éxito absoluto:

"En 1981, se impartieron 35,811 cursos a 1'054.615 campesinos y ejidos de todo el país. Por ello, la meta de 800 mil campesinos anunciada por el Presidente [...] fue superada en un 32%. Además 577 grupos de campesinos están en proceso de organización. Con ellos se están realizando 284 proyectos productivos en donde intervienen 13,768 campesinos... Adicionalmente se atendieron 335,689 productores mediante asesorías y demostraciones con el fin de incorporarlos, en un futuro, a las actividades de educación no formal"\*.

A continuación se afirmaba que:

"Los resultados obtenidos en 1981, permiten concluir que la vinculación es el medio idóneo para promover la participación de los campesinos adultos en el proceso educativo y que, la educación agropecuaria no formal, constituye la modalidad educativa que satisface sus demandas de conocimientos tecnológicos, administrativos y de organización, en el ambiente mismo de la producción"\*\*\*.

A pesar de que se trata de capacitados-curso, las declaraciones oficiales se hicieron en una tónica francamente triunfalista: "se capacitaron a 1 millón 54,616 campesinos, lo que representa el 29% de la población campesina..."\*\*\*

En el folleto se anunciaba la celebración de tres Convenios: con Educadoras (105), Maestros Rurales (653) y con 4,029 alumnos (de Nivel Medio Superior y Superior) a través de un Progra

\* SARH-SEP. Evaluación... op. cit. p.20

\*\* Op. cit. p. 12.

\*\*\* La Prensa, Sábado 6 de marzo de 1982.



ma Vacacional (apoyado por estudiantes estos en períodos). Se esperaba que estos Convenios impulsaran la capacitación agropecuaria.

Respecto a los indicadores cualitativos evaluados se hicieron algunas precisiones, por ejemplo, en el rubro "eficiencia" se menciona que los cursos de capacitación para brigadistas y promotores se extendieron de 15 a 90 días "con el propósito de proporcionar los conocimientos sociales, administrativos y técnicos"; bajo el rubro "consistencia" se presentaba información acerca de la duración promedio de los cursos (que era de 3.34 días y 10-14 horas por curso) y un cuadro donde se mostraba la distribución de campesinos según el número de cursos recibidos que arrojaban un promedio de 2.26 cursos por campesino atendido. Este último dato basta para afirmar que en grandes rasgos el más de un millón de campesinos atendidos en 1981 en realidad representaba menos de la mitad si refiere a las personas físicas y no al indicador de productores-curso.

Finalmente, se anunciaba para 1982 una meta nacional de:

"incorporar a 1'200,000 campesinos a las actividades de educación no formal. Además, será posible integrar a 200,000 campesinos en torno a proyectos productivos con fines educativos.

Para ello, sería necesario desarrollar la metodología de educación para la organización, instalar doce centros de capacitación y asesoría para preparar a técnicos y brigadistas e integrar a 800 nuevos elementos a planteles y brigadas"\*.

\* SARH-SEP. Evaluación... op.cit. p. 53.

Un Final No Previsto Se Impone a la Planificación (enero-septiembre de 1982)

La quinta etapa del Programa de Vinculación cubre parte del año 1982. Durante este período se confronta en la práctica el nuevo modelo institucional y técnico que se había perfilado desde mediados de 1981 pero la expiración del Convenio SARH-SEP que era el sustento institucional del Programa de Vinculación, y el final del sexenio Lópezportillista fueron las circunstancias que caracterizaron esta etapa.

Podríamos comenzar la exposición de esta parte examinando el intento de implantar los proyectos productivos desde una perspectiva técnica-global.

Desde el anuncio de esta estrategia se habían mencionado el financiamiento como el problema clave para el establecimiento de los proyectos productivos (que con rapidez sorprendente ya se habían iniciado según se anunciaba en la evaluación oficial de 1981): "Los 284 proyectos productivos que se están realizando con 13,768 campesinos... En conjunto demandan un total de 1,175 millones de pesos, de los cuales se han ejercido 257 millones"\*... "los tropiezos más graves para la realización de los proyectos productivos se relacionan con el financiamiento. Con el Banco Nacional de Crédito Rural, se está buscando la manera de operar líneas de crédito adecuadas a este tipo de proyectos"\*\*. Como solución al problema financiero se anunció la

\* SARH-SEP. Evaluación... op.cit. p.48.

\*\* op.cit. p.36.

celebración de un Convenio con BANRURAL, y se difundieron manuales entre los directores, promotores y brigadistas para elaborar los análisis y Trámites administrativos necesarios. Esta propuesta fue presentada en febrero de 1982 a los Directores de planteles de Educación Agropecuaria y Jefes de Brigadas durante la II Reunión de Evaluación.

En dicha reunión muchos directores se opusieron a convertirse en gestores de crédito ante el BANRURAL argumentando que esta tarea correspondía al propio personal del Banco y que la tramitación de créditos por conducto de ellos o su personal implicaba una carga extraordinaria de trabajo que se agregaba al trabajo de impartición de cursos de educación no formal, en tanto que los Jefes de las Brigadas de Educación para el Desarrollo Rural contraargumentaban que la capacitación campesina debe ser integral e incluir la asistencia técnica y la capacitación administrativa y financiera, ya que el "cuello de botella" de muchos proyectos se encuentra exactamente en este punto. Se concluyó en considerar el llenado de las guías de crédito como parte de la capacitación campesina pero no se logró consenso total sobre la responsabilidad de las escuelas para ejecutar la tarea.

Otro elemento a considerar en la implantación de los proyectos productivos fue su tamaño y la importancia de éstos en relación con la organización económica de las "comunidades" en donde se establecerían. La cuestión tiene importancia porque los proyectos productivos podrían interpretarse en dos sentidos: en un sentido amplio se podría entender como la organización de las actividades productivas más importantes o principales de determinada comunidad en forma de macro proyectos, buscando el acceso al crédito, los insumos, asistencia técnica, etc. La innovación de actividades productivas que modificaran la dinámica económica existente en las localidades es otra vertiente

de la interpretación en este sentido. En el otro extremo, podría interpretarse que los proyectos productivos deberían establecerse a nivel micro, con un carácter más bien experimental o demostrativo, cuya utilidad primordial sería la capacitación de la "comunidad" para la producción. En este sentido, no se intentaría modificar las actividades económicas más importantes de las localidades, sino incidir en los espacios productivos no aprovechados que complementarían las actividades económicas dominantes o en los niveles de bienestar del campesino (por ejemplo, mejorando su dieta), con lo que dichos proyectos productivos tendrían un carácter más bien marginal en la economía y en los cambios anunciados. Tal parece que esta segunda interpretación fue la asumida oficialmente: "Estos proyectos, aunque rentables, tienen un propósito educativo y servirán para formar cuadros técnicos, administrativos y laborales capacitados para emprender proyectos de mayor envergadura"\*.

Trátase de micro o macro proyectos productivos, la propuesta oficial sólo contempla los aspectos técnico-productivos, y administrativos y de organización formales para obtener créditos. La cuestión de insumos, comercialización, mercados, reparto de utilidades, formas de organización social, división del trabajo y relaciones de poder no se contemplan o no se hicieron explícitas.

De cualquier forma la propuesta oficial (más bien limitada) creaba espacios para rebasarla. De hecho, algunos miembros del personal de las Brigadas y planteles e incluso funciona -

\* SARH-SEP Evaluación... op. cit. p. 20.

rios se empeñaron en trabajar de acuerdo con la primera interpretación. Naturalmente que ello implicaba incidir en las relaciones de poder económico y político tanto al interior de las comunidades, como entre éstas y el exterior. Ante esta disyuntiva, la decisión oficial fue tajante: no involucrar al personal ni al Programa de Vinculación en conflictos políticos y económicos por intentar modificaciones sustanciales en la vida social de las localidades. La expulsión de un alto funcionario del Programa que había actuado en este sentido y del que tuvo conocimiento nuestro equipo de investigación, ilustra sobre la decisión tomada\*.

Habría otro tipo de observaciones a nivel de planteamiento sobre los proyectos productivos ¿qué pasaría cuando la organización y producción económica de los campesinos involucrados alcanzase cierta magnitud y comenzara a enfrentarse con los intereses de comercialización establecidos?. Además se albergaba un peligro de otra índole: el riesgo de fomentar un paternalismo pero ahora tecnocrático que tendencialmente sustituyera antiguos cacicazgos por una nueva dominación de los técnicos\*\*.

Sin embargo, las anteriores observaciones a nivel de planteamiento quedan en un segundo plano al incorporarse una exposición de las condiciones que enmarcaron y determinaron la realización de los proyectos productivos.

\* "No había entendido que de lo que se trataba era de fomentar la organización técnica para la producción y no de crear conflictos". Comentario de un funcionario sobre las razones de la expulsión de su colega.

\*\* Weiss, Eduard, et. al. "La Vinculación... op. cit. p. 60.

A diferencia de las anteriores modificaciones que había sufrido, tanto el modelo técnico-educativo-productivo, como el status político-administrativo del Programa de Vinculación, que siempre habían empalmado con aumentos en los recursos y con un mayor impulso institucional, al llegar a esta época considerada como "la etapa superior de la vinculación" se coincidió con una situación completamente opuesta: disminución de recursos y menor impulso institucional. En efecto, casi simultáneamente al surgimiento de las nuevas directrices técnicas del Programa centradas en la educación y organización para el cambio a través de los proyectos productivos, el gobierno anunciaba una reducción en el presupuesto de gastos que afectaría a toda la administración pública y a los proyectos y programas implantados por el Estado. Esto se conoció como el Programa de Austeridad que en febrero de 1982 reducía el gasto público para ese año en un 3%\* y que en junio manejaba una cifra de 8%\*\* de reducción global.

El nuevo Programa de Austeridad había tenido que implantarse a raíz de importantes sucesos económicos que hicieron crisis en 1982, último año del sexenio. Acontecimientos internacionales como la baja en los precios de los hidrocarburos en el mercado mundial, aumento en las tasas de interés de los bancos acreedores de México, e internos como: devaluaciones del

\* Carlos Ramírez y Juan A. Zúñiga. "Víctima de la Ilusión Económica, el Peso a Merced de Especuladores". En Proceso, No. 277, febrero de 1982. pp. 6-12.

\*\* Ignacio Ramírez. "Dependiente de Obras Públicas, la Suspensión Destroza a Lázaro Cárdenas". En Proceso, No. 294, junio de 1982. pp. 12-15.

peso, incremento en la deuda externa del país hasta alcanzar magnitudes sin precedente, fuga de capitales hacia el exterior, recesión de las inversiones, inflación, dolarización del ahorro interno, especulación financiera, corrupción, etc. conformaron las dramáticas condiciones en que terminaba el sexenio anunciado como de la abundancia que, junto con los reacomodos que provoca el cambio sexenal de poderes, desembocaron en una auténtica crisis presupuestal y financiera del Estado que repercutió en la interrupción o abandono de muchos planes y proyectos estatales de desarrollo.

El Programa de Vinculación que nos ocupa fue afectado de inmediato por esta reducción y esto se reflejó en la imposibilidad financiera para continuar la labor de impartición de cursos que se había venido realizando hasta 1981, y menos aún para operar el nuevo modelo de los proyectos productivos mucho más ambicioso.

La escasez de recursos cortó de tajo la posibilidad de implantar los proyectos productivos desde su inicio. Por un lado, BANRURAL comenzó a cerrar sus líneas de crédito y por otro, las nuevas condiciones provocaron la cancelación de contrataciones e incluso recortes de personal ya ocupado en muchos organismos y proyectos.

La situación laboral del personal del Programa de Vinculación (contratado por honorarios profesionales) lo ponían en situación de verdadero peligro de desaparecer. Las expectativas que había creado el "éxito" de los dos años precedentes que hacían suponer casi seguro o muy probable incorporación formal del organismo en bloque a la DGETA como culminación de su desarrollo institucional, se vieron canceladas por la nueva situación.

La habilitación de los proyectos productivos establecidos, iniciados y en desarrollo, dió marcha atrás al cerrarse el crédito que constituía un prerrequisito operativo.

En estas condiciones, las oficinas centrales del Programa de Vinculación abandonaron abruptamente toda labor de planeación, organización, evaluación y distribución de apoyos técnicos para concentrarse en el único derrotero que la crisis le imponía: la liquidación del organismo y con ella, la entrega del equipo utilizado (máquinas, mobiliario, vehículos, etc.), la realización de auditorías, inventarios y comprobación de los recursos utilizados. Todo ello se convirtió en la prioridad y actividad única del trabajo a este nivel.

De pronto, las oficinas centrales se llenaron de una intensa y hasta desorganizada actividad ocasionada por la premura de "entregar". La liberación de cualquier responsabilidad administrativa por parte del personal de todos los rangos fue la preocupación principal en los últimos meses.

Junto con esta dinámica, se dió otro proceso: el de la preocupación y la toma de posiciones para saber "donde iban a caer" una vez terminado el Programa y el sexenio. Algunas autoridades preocupadas por su futuro encargaban a otros empleados estudiar las biografías, discursos, idearios, tópicos, etc. del candidato a la presidencia y de algunos políticos con los que tenían relaciones o esperaban tenerlas. El futurismo burocrático y la incertidumbre laboral de autoridades y empleados menores campeaba; se formaban equipos, se hicieron promesas: "si quedo yo, te jalo conmigo", se patentizaron lealtades, etc. El trabajo y el interés por la educación no formal, por la vincu-

lación, brillaba por su ausencia...\*

En este contexto, las escuelas (y brigadas) dejaron de recibir los apoyos prometidos indispensables para continuar las labores de vinculación que se venían desarrollando. Menos evidente pero igual de preocupante, la incertidumbre por el futuro laboral de los promotores adscritos a los planteles, mermaba el tiempo y el entusiasmo para continuar con el trabajo. La falta de recursos "dejó colgados" muchos planes y compromisos contraídos con los productores, alumnos y grupos de personas en general. La vinculación comenzó a languidecer o a sólo continuar por inercia.

Los resultados de operación del Programa de Vinculación en 1982 expresan elocuentemente la situación descrita: por primera vez, el Programa de Vinculación no alcanzó a cumplir la meta prevista para este año. De 1'200 000 campesinos que se esperaba atender, sólo se logró capacitar a 712,210\*\*.

Significativamente, en 1982 no se difundió el folleto de evaluación como en los dos años pasados; los proyectos productivos ni siquiera se mencionaron después del recorte presupuestal. La evaluación manejada como uno de los pilares de la Pla-

\* Esta información se obtuvo a partir de mi estancia como miembro del equipo en las oficinas centrales en esa época.

\*\* Los resultados del último año de operación del PENFO, se obtuvieron de una hoja de resumen que nuestro equipo de investigación logró conseguir poco antes de la liquidación del Programa. No se pudo obtener mayor información.



neación y la Programación tecnocrática se olvidó por completo al no poder ser manejada con fines triunfalistas.

#### 6. Las Secuelas (octubre de 1982-1984)

En esta parte interesa exponer algunas características de la labor de vinculación o relaciones escuela-entornos que se siguieron desarrollando en las escuelas a partir de la cancelación del Proyecto de Educación No Formal.

Si bien las afirmaciones y observaciones que se harán en esta parte no se sustentan en un seguimiento específico y sistemático de lo acontecido con este tipo de acciones después de la terminación del PENFO, nuestro equipo de investigación ha seguido explorando otros aspectos de la problemática educativa y productiva de las mismas escuelas sobre las que ha versado este estudio (Nivel Medio Superior Agropecuario)\*, lo cual ha permitido observaciones y noticias al respecto.

Sabemos que, una vez liquidado el PENFO, sobrevivieron como organismo las Brigadas de Educación para el Desarrollo Agropecuario (BEDAS) bajo la dirección de sus antiguas autoridades. Las BEDAS continuaron con la labor de apoyo y asistencia a los productores del campo con algunas modificaciones en su metodología de trabajo\*\*, llamada ahora de desarrollo rural integral.

- - - - -

\* DIE-CINVESTAV-IPN. El papel de la Cooperativa de Producción en la Formación Práctica del Técnico Agropecuario de Nivel Medio Superior. Julio de 1984, 2 Vol. 663 p.

\*\* En general, las Brigadas trabajan directamente en las comunidades sin relacionarse con las escuelas con un modelo que incluye tres áreas: social, económica-administrativa y técnica-productiva.

Bajo control de esta estructura, quedaron algunos de los promotores que pasaron a ser brigadistas pero adscritos a ciertos planteles (no conocemos el número), "sólo en los que se demostró que se estaba desarrollando algún trabajo importante", según un funcionario de la dirección de Brigadas. Estos casos fueron excepcionales a nivel del sistema escolar agropecuario, pudiéndose afirmar que las Brigadas trabajan independientemente de las escuelas.

En la mayoría de las escuelas, el Departamento de Vinculación continúa operando bajo esta misma denominación y también en algunos casos, expromotores del PENFO fueron incorporados como personal de la DGETA, gracias a las relaciones que ya tenían o que lograron establecer con los directores o alguna otra autoridad que los apoyó en este sentido.

El hecho es que los Departamentos de Vinculación quedaron adscritos directamente a la DGETA, sólo que en la mayoría de los casos el personal que se encarga de ellos se compone exclusivamente de maestros, secretarías y personal que además cumple otras tareas en el plantel (sin que ahora exista el apoyo de promotores o empleados extras). En general, se puede decir que la situación es similar a la que existía cuando operaban los Departamentos de Proyección a la Comunidad: los Departamentos de Vinculación actualmente operan a base de "comisionados", recursos propios y de acuerdo a las dinámicas específicas generadas en cada plantel.

Respecto a las acciones de vinculación y a las relaciones entre las escuelas y sus entornos que ahora se realizan, cabe destacar que en ninguna escuela se ha continuado con la práctica de fijarse metas de productores capacitados como indicador o expresión de esta labor. Si bien genéricamente se siguen denomi-

nando "acciones de vinculación" a una serie de prácticas y relaciones que se establecen entre las escuelas y sus entornos, dichas acciones tienen contenidos y sentidos diferentes de un plantel a otro. Una vez aliviada la presión por alcanzar una meta cuantitativa o por aparentarla, la dinámica productiva, educativa, administrativa, laboral y social de cada escuela ha absorbido dentro de su lógica propia las actividades y acciones consideradas de vinculación y ponderado cada una su importancia específica dentro de la vida escolar.

La relación de las acciones denominadas de Vinculación (o en general de actividades productivas) con la educación formal revisten también diferente contenido e importancia según la escuela de que se trate. En general, las nuevas carreras y planes de estudio más orientados hacia la formación tecnológica especializada planteada a partir de la división técnica del trabajo de la agricultura moderna y altamente capitalizada, por un lado, y hacia una formación científica y humanística más académica por el otro, han influido para que, en un medio productivo contrastante con dicho paradigma, las posibilidades de generar o continuar procesos educativos y formativos con el apoyo o complemento de las actividades productivas concretas del entorno se vean mermadas.

Sin embargo, también hemos detectado cuestionamientos, inconformidades y hasta rechazos francos respecto a las omisiones y deficiencias de los planes de estudio y carreras y respecto al distanciamiento que teóricamente ocasionan respecto a la realidad social, productiva y profesional del agro mexicano y del técnico agropecuario, y de aquí, una amplia gama de iniciativas, acciones y medidas para enmendar esta situación.

En este contexto, las acciones de vinculación y su relación con la educación formal son comprendidas y manejadas diferencialmente por cada plantel, según la forma como se asuma el papel de la escuela respecto a dos cuestiones fundamentales: la responsabilidad y la capacidad (poder) de la escuela en la formación tecnológica y científica básica de los alumnos de acuerdo al destino profesional y social que considera legítimo y viable para sus egresados, y a la responsabilidad y capacidad de la escuela en la vida económica y social de su lugar de residencia.

Es por ello que una misma "acción de vinculación" puede estar relacionada con procesos formativos y educativos formales en una escuela y en otra no, y en ambos planteles encontrar razones legítimas de proceder de una u otra manera. Algunos ejemplos: "No tiene caso llevar a los muchachos con productores de cerdos que siguen un sistema anacrónico de reproducción, crianza y comercialización porque eso es lo que un técnico no debe hacer, es un mal ejemplo" vs. "Es importante que el técnico conozca y mejore las formas de producción porcícola tradicional porque es posible que en su vida profesional sea imposible tra bajar de acuerdo a los sistemas modernos y altamente sofisticados".

"No tiene caso que los alumnos visiten y practiquen con productores avícolas locales porque no existe esta especialidad en el plantel" vs. "Un alumno debe conocer y practicar en donde po damos encontrarle espacios independientemente de su especialidad porque obtiene una experiencia real que le puede ser útil aún con otras especies, y porque es común que en el campo de trabajo no se desempeñe en su área de especialidad".

"La escuela agropecuaria sólo es útil en la medida que apoye en todos sentidos a los productores de la región y que forme productores (no burócratas)" vs "La principal tarea de la escuela agropecuaria es brindar educación formal y con ella, un canal de ascenso social a los jóvenes de la región, la modificación de las condiciones de los productores es un asunto que sale fuera de la competencia y del poder de la escuela o que sólo la atañe indirectamente".

"Las actividades productivas de la escuela deben tener como finalidad ofrecer productos y servicios baratos a la comunidad donde se encuentra" vs "Las actividades productivas de la escuela tienen como fin allegar recursos al plantel", etc.

Respecto a los contenidos y valoraciones de las acciones de vinculación que se realizan actualmente en los planteles agropecuarios, vale decir que ni son productos o secuelas generadas a partir del desarrollo y liquidación del PENFO, ni son completamente ajenas al paso del PENFO por los planteles. Lo más razonable parece ser que tales contenidos, valoraciones y continuidades de dichas acciones en la actualidad son producto de la tradición o antecedentes al respecto que existían previamente al arribo del PENFO y que a través del desarrollo del mismo se generaron diferentes iniciativas y experiencias positivas y negativas, asimiladas, ignoradas, continuadas u olvidadas en la historia cotidiana que se va construyendo en cada escuela.

**CONCLUSIONES**

En la descripción del proceso de desarrollo del Proyecto de Educación No Formal (PENFO) expuesta en las páginas anteriores se ha seguido un orden predominantemente cronológico. Esta forma de presentación permitió identificar una serie de elementos, problemáticas, temas y tópicos que se revelaron como importantes y mostrar las interrelaciones entre ellos en el contexto específico en que dieron. El orden cronológico también permitió una descripción más clara debido a los continuos y decisivos cambios que experimentó el desarrollo del PENFO desde su diseño e implantación, hasta su forma de operar.

En esta parte final modificamos el orden de exposición anterior para destacar, tratar con mayor detalle y vertir algunas observaciones y críticas respecto a una serie de problemáticas y temas significativos en torno a los siguientes ejes:

1. Planificación y Política Educativa.
2. La vinculación de la Educación Agropecuaria con el Sector Productivo.
3. El Manejo Institucional y Administrativo del Proyecto de Educación No Formal.
4. Los modelos pedagógicos
1. Planificación y Política Educativa.

Dentro de la problemática referente a la planificación educativa es posible reconocer analíticamente dos vertientes o ámbitos:

- El de la formulación teórica o técnica de dicha planificación, que incluiría el manejo explícito e implícito de ciertos supuestos filosóficos, históricos, sociales, económicos, pedagógicos, etc. que, combinados, conforman la o las concepciones de la educación y sus funciones que

sirven de base para formular o plantear determinados métodos de planificación y propuestas educativas. Este primer ámbito de la planificación que distinguimos se refiere a los objetivos y su justificación, a la traducción de éstos en metas, a las herramientas teóricas y técnicas de las que se vale, a la coherencia interna, a la validez y alcance de los planes y medidas que propone en cuanto tales. Es decir, a lo que algunos investigadores de la educación han llamado el nivel discursivo o declarativo de análisis.

-La otra gran vertiente analítica de la planificación, se refiere a los medios para alcanzar sus objetivos y metas y para poner en práctica los planes y programas educativos. Este nivel se refiere al cómo, quiénes y con qué se pretenden aplicar las propuestas de los planificadores. Corresponden a este ámbito: las características de la estructura y la organización escolar, el personal que las compone, los recursos financieros y materiales, etc. con que se cuenta para llevarlas a cabo. Una cuestión decisiva entre la fase discursiva y operativa de la planificación es la fuerza política e institucional con la cual se apoya la implantación y desarrollo de los planteamientos contenidos en un plan educativo. La cuestión es decisiva porque es a partir de la dinámica de las relaciones de poder, autoridad y control que se dan entre los diseñadores e instancias de decisión y los ejecutores (estructuras, organizaciones, recursos, personal, etc.), de la que se desprende la coherencia entre lo que se declara y lo que se hace. Es por ello que la planificación puede entenderse como un proceso en el cual no sólo intervienen los aspectos teóricos o técnicos de las formulaciones o planes resultantes, sino los medios con los que se cuenta para habilitarlos y la fuerza con la que se apoya su ejecución.

Otra consideración no menos importante es la que se refiere a las características, significados e intereses concretos de los sujetos que intervienen y de los destinatarios de los planes como estudiantes, autoridades, escolares, maestros, SNTE, etc. y a las diversas instancias sociales que indirectamente involucra o interacciona con la planificación educativa como las relaciones económicas y sociales que se dan en la zona de ubicación de las escuelas, la acción de autoridades locales, de dependencias oficiales y organizaciones no educativas, etc. que, en conjunto, forman los contextos o condiciones concretas que interactúan con la ejecución de la planificación.

En síntesis, el diseño, la implantación, operación y, en última instancia, los resultados o efectos reales de la planificación conforman un proceso complejo donde intervienen cuestiones teóricas y técnicas, medios y recursos disponibles. apoyo político e institucional, sujetos involucrados, destinatarios, condiciones y situaciones que impone el medio donde se aplican los planes y programas educativos.

Ahora bien, la planificación educativa ensayada durante el sexenio de José López-Portillo (JLP) puede considerarse como un fenómeno con características específicas en relación con la forma de plantear y ejecutar la política educativa que el Estado mexicano había practicado en el pasado. A través de la planificación educativa, el gobierno manifestó su decisión de modificar actitudes consideradas como "populistas" que habían prevalecido respecto a la educación y la escolarización en México. Veámos:

Independientemente de la carga política e ideológica que ha revestido el tratamiento por el Estado de la cuestión educativa, manifiestamente como derecho social del pueblo e im-

plícitamente como forma (o moneda) de negociación política ante diversas presiones sociales, ésta se ha considerado y se siguió considerando como un factor decisivo en el desarrollo económico y social del país. Sin embargo fue en el sexenio JLP, cuando las más altas autoridades de la SEP comenzaron a reconocer abierta y oficialmente algunas contradicciones y problemas que presentaba o que se atribuyeron (parcial, total o ambiguamente) al Sistema Escolar Nacional (en adelante SEN) como: incapacidad creciente para absorber en los niveles superiores de escolarización a todos los egresados de los niveles inferiores; inequidades; dispendios e irregularidades en el gasto público en educación; falta de control y eficiencia administrativa de la estructura escolar; incongruencias cuantitativas y deficiencias cualitativas de los egresados de los diferentes niveles y modalidades del SEN; desempleo de profesionistas y de una serie de "cuellos de botella" que se atribuyeron oficialmente al "explosivo" crecimiento del SEN.

Así pues, el manejo de la demanda de la población por escolaridad (o demanda social) pasó de asumirse como una obligación que el Estado tiene que satisfacer expandiendo para ello el SEN en todos los niveles solicitados, a entenderse como una presión "anárquica" y "disfuncional" que debería ser controlada y canalizada racionalmente. La nueva tendencia política que se impulsó durante el sexenio fue anticiparse al perfil que iría adquiriendo y a las presiones que ejercería dicha demanda social en el futuro, para controlarla y distribuirla en los niveles y modalidades consideradas por el gobierno como adecuadas a sus posibilidades financieras y necesarias para el crecimiento económico del país al que se entendía como sinónimo de desarrollo social.

Como complemento, el gobierno intentó acceder a un mayor control sobre la estructura, el personal, el financiamiento y la

expansión física del SEN. Esta mayor injerencia del Estado se justificó fundamentalmente por la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia administrativa y curricular, necesaria para corregir las consideradas "desviaciones" de la educación mexicana y el desgaste de la educación como el principal canal de ascenso individual y social.

Cabe señalar que el cambio de actitud del gobierno ante la demanda social y la expansión del SEN en el fondo no cuestionó la funcionalidad atribuida a la educación para el desarrollo, sino que no toda la educación resulta funcional respecto a las necesidades racionales y pautas "racionales" de expansión del SEN.

La Planificación Normativa\* y otras variantes, y la Programación por Objetivos fueron los mecanismos técnicos y administrativos para llevar a cabo este cambio de actitud política.

En gran parte, la planificación como forma de "hacer política" en ese sexenio expresó el arribo de grupos político-tecnocráticos a la administración pública que entran en alianza,

---

\* El modelo de planeación normativa o por ideales, asume que los propósitos de la planeación son el elemento generador de las acciones durante el proceso. El fenómeno a tratar se comprende desde un enfoque sistémico con "in puts" y "out puts", donde a partir de un escenario ideal definido por consenso y de un diagnóstico de la situación presente realizado participativamente, se estipulan los objetivos, metas, responsables y plazos para cumplirlas. Este punto de vista supone que para alcanzar el estado ideal basta con impulsar el cambio tecnológico y de mentalidades sin considerar acciones o influencias de tipo político, social o económico a las que supone dadas e inmutables y por ello quedan fuera del planteamiento del "sistema" y de su funcionamiento y también supone la viabilidad de fijarse fines y objetivos sobre los que haya consenso absoluto a través de mecanismos de amplia participación. Véase Prawda, Juan. Teoría.... op.cit. pp. 27-42

competencia, contradicción y/o conflicto con otros grupos o combinaciones político-"tradicionales" o incluso político-tecnocráticas por los puestos directivos, operativos y por el control presupuestario e institucional a través precisamente de la elaboración de proyectos y programas\*

La planificación como estrategia de lucha y negociación faccional se contradice directamente con el carácter supuestamente objetivo, racional y consensual de la planificación educativa. La prioridad de esta lucha faccional y de actuar de acuerdo con los drásticos cambios ocurridos durante el período analizado (crisis-abundancia-crisis) explican las modificaciones en la vigencia, operatividad, prioridades y parámetros empleados por los planificadores educativos en sus diferentes planes y programas. La adopción del horizonte y los requerimientos sexenales a los que se sujetaron escrupulosamente los planificadores demuestran el carácter político no dicho pero decisivo en el proceso de la planificación educativa, la preeminencia de las formas sobre los contenidos y los casos de simulación triunfalista.

## 2. La Vinculación de la Educación Agropecuaria en el Contexto de la Planificación Educativa.

Vincular la educación tecnológica con la producción agropecuaria se convirtió en una consigna para la planificación de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), como respuesta al planteamiento de vincular la edu-

---

\* La planificación como estrategia de lucha faccional al interior de la SEP ha sido analizada en el caso de la propuesta de desconcentración administrativa. Véase: Street, Susan. Burocracia... op.cit. pp.211-238

cación con la producción, establecido como objetivo general del SEN.

En este objetivo de vinculación, los planificadores educativos operacionalizaron una serie de premisas y determinaciones políticas e institucionales que variaron en el tiempo, modificando a su vez, las formulaciones y el significado técnico y operativo del concepto vinculación.

Inicialmente la vinculación se tradujo como una simple estrategia de previsión, proyección y manejo de la matrícula de Nivel Medio Superior y Superior, bajo la consigna de canalizar cantidades cada vez mayores de alumnos hacia las modalidades técnicas de educación, en especial hacia el Nivel Medio Superior Terminal. Esta forma de traducir el objetivo de vinculación, demuestra que lo que se buscó prioritariamente fue aliviar la presión social por el ingreso al Nivel Superior de educación no técnica que el Estado tenía cada vez mayores dificultades financieras y políticas para satisfacer.

Si bien en el discurso se continuó atribuyendo a la educación un papel decisivo en la formación política y humanística, en el desarrollo de una ciencia y tecnología nacional, crítica e independiente; en el desarrollo máximo de las capacidades individuales, etc., su función como vía para acceder al empleo y para satisfacer los requerimientos de mano de obra del aparato productivo existente, se consideró primordial a nivel de discurso y exclusiva a nivel programático.

En rigor, las propuestas concretas de los planificadores educativos no sólo redujeron las funciones sociales y la orientación de la educación a la de constituir un proveedor efectivo de mano de obra para el sistema productivo, sino que suponían que la vinculación del SEN con el mercado de empleo

se lograría simplemente mediante la "producción" de más técnicos, en especial de Nivel Medio Superior Terminal.

Cabe señalar que, aún basándose en la matrícula, las primeras medidas concretas emanadas de la planificación educativa no preveían aumentos significativos para remediar la escasa participación del subsistema escolar agropecuario en la matrícula total del Nivel Medio Superior y Superior Tecnológico.

En realidad, estas propuestas iniciales revelan que los planificadores pretendieron forzar artificialmente la coincidencia entre las posibilidades del gobierno para atender la demanda social con las supuestas necesidades de mano de obra en términos de matrícula y egresos de estudiantes.

En el caso de la educación tecnológica agropecuaria, no fue sino en un segundo momento (a principios de 1980), cuando los planificadores educativos y la DGETA comenzaron a realizar los primeros esfuerzos por avanzar más allá de la matrícula, en el contexto de una profusión de planes oficiales de todo tipo regidos por el Plan Global de Desarrollo; de inicio de la bonanza financiera del gobierno y de la importancia que cobró la producción de alimentos y básicos dentro de la política nacional a través del SAM.

El Convenio de Vinculación suscrito por la SARI y la SEP en enero de 1980, puede considerarse como la manifestación de este "segundo impulso" a partir del cual, se buscó precisar cuáles eran las características y requerimientos del aparato productivo agropecuario y tomar las decisiones y medidas concretas pertinentes, no obstante, la preeminencia o sujeción a intereses políticos triunfalistas y a fuertes exigencias administrativas de control y eficiencia, junto con la adopción de un modelo tecnocrático de instrumentación y operación de

los posibles subprogramas derivados del Convenio SARH-SEP, redundaron en una serie de reducciones omisiones e insuficiencias que mediatizaron muchas de las promesas y posibilidades anunciadas en el Convenio para lograr efectos importantes tanto en la educación, como en la producción agropecuaria.

Idealmente, con la firma del Convenio se esperaba instrumentar un amplio mecanismo operativo que funcionara en favor de la vinculación escuelas-aparato productivo y que, además, siguiera al pie de la letra dos importantes directrices político-administrativas del gobierno: aumentar la eficiencia del SEN y lograr la coordinación sectorial de las dependencias oficiales "en las tareas que les son comunes". No obstante, en la práctica, esta forma de instrumentar el sistema de vinculación evidenció casi de inmediato una serie de problemas:

-La participación de los más altos representantes de la SARH, la SEP y de las otras dependencias oficiales involucradas en el Convenio a través del Comité Nacional de Vinculación resultó estrictamente formal. Los diagnósticos sobre los requerimientos de mano de obra del aparato productivo y de los programas de formación de "recursos humanos" nunca se entregaron como se había estipulado y, por tanto, se continuó careciendo de las referencias básicas para planificar y guiar las acciones de vinculación educación-producción, aún dentro de la lógica manejada por los propios planificadores.

-Empezando por los diagnósticos, pero continuando con la definición de "las tareas que les son comunes", la coordinación de personal y recursos y la integración de equipos de trabajo y de estudio, etc., los acuerdos y acciones propuestas por el Comité Nacional de Vinculación, mostraron su carácter de acuerdos formales entre cúpulas, con nulo efecto operativo en el trabajo diario

de las dependencias representadas. En realidad, las propuestas vertidas y las aportaciones prometidas sólo tuvieron un carácter simbólico o se quedaron a nivel de ambiciosos y buenos deseos, cuyo cumplimiento se basó sólo en disposiciones generales sin la fuerza y autoridad indispensables para que se acataran por los niveles inferiores de sus instituciones.

Así lo demuestra el que, de toda la gama de subproyectos operativos que el Convenio SARH-SEP preveía, sólo uno, el PENFO, llegó a establecerse y, durante su desarrollo, la expectativa de participación y apoyo de la SARH se tuvo que ir abandonando hasta cancelarse definitivamente.

### 3. El Manejo Institucional y Administrativo del Proyecto de Educación No Formal

Las precisiones y adecuaciones que experimentó el diseño original del Sistema de Vinculación a partir de la firma del Convenio SARH-SEP y de la decisión de apoyar con recursos adicionales e institucionalizarlo como Proyecto de Educación No Formal (PENFO), pueden considerarse en general como un avance en términos de viabilidad operativa de la vinculación.

Sin embargo, a las insuficiencias teóricas que mostraba el planteamiento del modelo diseñado por los asesores de la DGETA, se sumaron la incorporación de las exigencias y lineamientos estipulados en el Convenio SARH-SEP y problemas para instrumentar y administrar el PENFO como institución específica e implantarlo en las escuelas como una innovación.

La inscripción del PENFO dentro del marco normativo del Convenio SARH-SEP, impuso la necesidad de integrarse como un organismo de carácter intersecretarial que debería incorporar los

objetivos del sector agropecuario y funcionar sobre la base de los recursos y apoyos que proporcionaría la SARH y la SEP. Por ello el status del PENFO se planteó como un organismo paralelo a la estructura operativa de ambas Secretarías y con una vigencia previamente determinada. Este perfil institucional se justificó con el argumento de que así se evitarían las resistencias del personal por adoptar nuevos enfoques, inercias laborales y vicios burocráticos, sin embargo la razón no manifiesta pero de fondo, era la economía que representaba el instrumentar un organismo de este tipo.

La asignación al PENFO de una personalidad institucional propia con presupuesto y personal autónomo, demuestra que sin dicha personalidad no funcionan las posibilidades de coordinar recursos ya existentes pero implican también la necesidad de habilitar físicamente al organismo, de administrar y controlar los recursos asignados, definir sus funciones y organizar el trabajo.

Los recursos iniciales fueron muy limitados y existía la presión de mostrar resultados para justificar la erogación. De aquí la importancia que tuvo el fijar una meta cuantitativa de 40 mil productores atendidos para el primer año de vida del PENFO (1980). La supervivencia de la nueva institución se puso a prueba. en estos términos.

La premura por instrumentar el organismo dió lugar a una rápida contratación por honorarios profesionales de agrónomos y veterinarios recién egresados y proceder a capacitarlos (en 15 días) en el manejo de la planeación y programación por objetivos y de algunas técnicas de educación participativa a campesinos para habilitarlos como promotores y asignarlos a los planteles de la DGETA.

La organización del trabajo institucional se planteó en función de cumplir con la meta, por ello los criterios de asignación de recursos y evaluación del trabajo promocional reprodujeron la regla de mínima inversión y máximo beneficio, este último entendido como cantidad de personas atendidas, que se aplicó de manera global al PENFO. El diseño de una serie de instrumentos como las "Carpetas Básicas de Cursos" para registrar y comprobar a la población atendida y las guías para programar y evaluar el trabajo de los promotores fue una necesidad que se tuvo que atender de inmediato.

A pesar de los recursos propios que ahora el PENFO estaba en posibilidades de aportar, su operación siguió condicionada en el apoyo material y humano que proporcionarían las escuelas y al apoyo de la SARH avalados por el Convenio SARH-SEP.

Se pensó que con estos cambios la estrategia de anexar el PENFO a la estructura y al funcionamiento de las escuelas se posibilitaría su orientación más comprometida con las necesidades productivas de la zona de influencia en términos educativos y de manejo de recursos. Inclusive se creyó que a partir de la innovación que significaba el PENFO se modificaría la praxis educativa formal en ese mismo sentido.

No obstante, el modelo operativo había considerado teóricamente a la totalidad de la infraestructura y recursos existentes tanto en las escuelas, como en los Distritos de la SARH como disponibles y susceptibles de ser utilizados como apoyos a la operación del PENFO y se manejaban sus inventarios como referencia para avalar la posibilidad de coordinarse dentro de una estrategia de vinculación. Este supuesto hacía abstracción del uso de dicha infraestructura y recursos a las tareas fundamentales para los que estaban destinados, es decir, para impartir educación formal en el caso de las escuelas y para realizar

los programas de trabajo agropecuario en el caso de los Distritos de la SARH.

En realidad, la escasez de recursos realmente disponibles en las escuelas limitó las posibilidades de aportar la cuota de apoyos al PENFO como se esperaba y, por parte de la SARH, no sólo se hizo patente su falta de participación, sino en muchos casos hasta el desconocimiento de los miembros de sus dependencias de la existencia del Convenio SARH-SEP.

El convenio intersecretarial mostró las limitaciones de un acuerdo formal entre cúpulas y su carácter demagógico que redundaba en la insuficiencia de recursos reales como una verdadera limitante para el PENFO.

Otro de los puntos centrales del modelo operativo que presentaron mayores dificultades fueron las instancias que supuestamente apoyarían al PENFO en las escuelas:

La conformación de los Comités Locales de Vinculación se vio prácticamente impedida, no sólo por la contradicción que representaba la disposición desde arriba de integrar rápidamente estas estructuras supuestamente democráticas y participativas, sino por las dificultades de contactar y reunir físicamente a los representantes de la SARH y de las actividades productivas más importantes de la zona con sólo la convocatoria de una innovación a través de la escuela que, además, requería de apoyos. Estas dificultades contaron también para la realización de los Diagnósticos y para la elaboración de Planes de Trabajo que desembocaran en metas cuantitativas de capacitados por plantel siguiendo el esquema de programación por objetivos.

Los Departamentos de Proyección a la Comunidad sólo contaban con uno o dos miembros en la mayoría de las escuelas, incapaces de hacerse cargo por sí solos de ejecutar las tareas de

vinculación y del cumplimiento de la meta de capacitados del plantel, aún contando con el apoyo del promotor asignado por el PENFO y con el fondo revolvente.

En suma, las expectativas para lograr avances cualitativos en el sentido de lograr una relación orgánica entre las escuelas y los productores; de reorientar la educación formal hacia una formación teórico-práctica centrada en la problemática campesina y productiva concreta; de modificar dinámicas académicas y burocráticas del personal; de vincular los sectores educativo y productivo coordinando recursos y realizando labores conjuntas o complementarias, se vieron desalentadas en las condiciones en que comenzó a funcionar el PENFO.

Las condiciones en que emergía el Proyecto lo orillaron a buscar primordialmente su supervivencia y consolidación rápida. Esto se tradujo en la práctica de presionar a las escuelas para que fijaran y cumplieran una meta de población atendida que a su vez contribuyera a alcanzar la meta nacional y a condicionar los apoyos y relaciones del PENFO hacia los planteles con este mismo criterio. En la práctica, la regla de mínima inversión con máxima cantidad de atendidos se convirtió también en la norma básica de relación PENFO-escuelas.

Si bien el criterio cuantitativo resultó eficaz como medio de afianzamiento político-institucional, éste evidenció insuficiencias a nivel de normas internas de asignación de recursos a los planteles, de evaluación del trabajo promocional y del personal del PENFO:

Por parte, de las escuelas se comenzó a cuestionar la exigencia de fijar metas elevadas de capacitados. Las diferencias en sus dotaciones de infraestructura y recursos, en la forma de interpretar la estrategia del PENFO, en el interés de autorida-

des y personal por participar en ella en las características de sus zonas de ubicación, etc. hicieron ver injustificado el número de capacitados como indicador único de la labor realizada y como criterio de asignación de recursos provenientes del PENFO. La ineficacia de los mecanismos de distribución de estos recursos fué una crítica generalizada.

En las críticas y cuestionamientos que comenzaron a plantear los promotores se condensaban una serie de problemáticas del PENFO a nivel operativo, por ejemplo, la ambigüedad de su status jerárquico-administrativo y de su papel dentro de la estrategia de capacitación del PENFO.

En efecto, los promotores tenían la ambigua consigna laboral que oscilaba entre ejecutar directamente las tareas concretas de educación no formal y coordinar a maestros, personal y alumnos de las escuelas en la ejecución de estas labores (sin descartar combinaciones entre ambos extremos). En el caso de que se centraran en la coordinación, la falta de autoridad y de experiencia técnica y el desconocimiento de la zona, se convertían en obstáculos difíciles de salvar, en el caso de que se centraran en la ejecución directa, los promotores resultaban incapaces por sí solos de atender las tareas necesarias.

El status del PENFO como organismo paralelo con el que se pretendía salvar resistencias, vicios e inercias laborales mostró su carácter de justificación institucional y en la práctica su estrategia quedó sujeta a la disposición e interés de las autoridades y personal y a la interpretación y dinámica propia de cada escuela.

La administración interna del PENFO basada en condicionantes políticas y administrativas como la necesidad de adoptar un perfil intersecretarial, constituirse paralelamente a la estructura de la SARH y la DGETA, centrarse en la obtención de logros cuantitativos rápidos y notorios y ceñida a criterios tecnocráticos supuestamente neutros y objetivos de eficacia y eficiencia económica, mostró su efectividad sólo para justificar su existencia y garantizar la supervivencia del PENFO en términos políticos e institucionales. La eficacia y eficiencia, el potencial innovador y transformador de estructuras y, en suma, la efectividad real del PENFO para apoyar la producción campesina y avanzar en la reorientación de la educación agropecuaria en términos de la praxis real y concreta resultó bastante cuestionable.

Paradójicamente, los signos y criterios considerados desde la perspectiva tecnocrática como indicadores de la funcionalidad del PENFO (cantidad de capacitados, por ejemplo) fueron identificados como obstáculos graves desde esta otra perspectiva (la de la praxis real). Quizá aportes y logros que nunca se identificaron ni evaluaron oficialmente, hayan generado las experiencias más valiosas y los antecedentes que se están rescatando en acciones emprendidas en la actualidad para avanzar en el sentido de crear un mayor compromiso y relación entre las escuelas y la educación agropecuaria con la producción y los campesinos.

## 6. Los Modelos Pedagógicos

Durante el desarrollo del PENFO se manejaron dos modelos técnico-pedagógicos: el denominado Centros de Apoyos Educativos y el conocido como Educación para la Organización y para el Cambio productivo. Ambos se sustentaron en una concepción de

Educación distinta y plantearon estrategias de operación diferentes.

El Centro de Apoyos Educativos se diseñó basándose en el perfil intersecretarial que debía asumir el PENFO inicialmente. La idea era construir una red compuesta por bancos de información, centros de elaboración de material didáctico y capacitación y por diversas instancias que proporcionaran recursos materiales y humanos a base de los aportes de la SARH, la DGETA y de otras agencias del gobierno para canalizarlos en apoyo de las actividades de vinculación y de educación no formal que se fueran programando y emprendiendo a través de las escuelas. Desde esta óptica, el PENFO realizaría fundamentalmente una labor de localización, enlace y distribución de recursos y apoyos.

Dentro de esta estrategia, a las escuelas se les asignó el papel de detectoras de las necesidades concretas y de la programación y ejecución de las acciones correspondientes y de los requerimientos específicos de apoyos para satisfacerlas. Los apoyos a los que se refería esta estrategia eran esencialmente técnicos y educativos y los recursos necesarios se comprendían como de carácter complementario a los aportados por la escuela.

En el fondo, la concepción de educación que subyacía en el modelo comprendía a la capacitación y apoyos técnicos (orientados hacia la modernización) como la fuente de soluciones a los diversos problemas productivos.

Independientemente de las reducciones y simplificaciones teóricas sobre las que se había esbozado el modelo de Centros de Apoyos Educativos, éste nunca se pudo llevar a la práctica debido a las insuficiencias del Convenio intersectorial de cúpulas en el que se basó su estrategia operativa inicial. La fal-

ta de disponibilidad de los recursos existentes en las escuelas y de los apoyos que se esperaba que aportaran la SARH y las otras dependencias oficiales, provocó la inexistencia de los recursos (material didáctico, expertos asesores, apoyos materiales y humanos) que había prometido otorgar el Centro de Apoyos Educativos.

A partir de la imposibilidad de integrar y hacer operar una red de apoyos educativos, el Sistema de Vinculación se institucionalizó como Proyecto de Educación No Formal (PENFO) con personal y presupuesto propios y ajustó su estrategia de servir como organismo de enlace entre necesidades y recursos a plantearse una función de extensionismo educativo y asesoría técnica a los productores en sus problemas específicos, sin abandonar por completo la forma de organismo intersecretarial (SARH-SEP) con la idea de poder captar y coordinar recursos "externos".

Aún así resultó evidente la insuficiencia de recursos para cumplir cabalmente los objetivos propuestos. Este problema se trató de resolver buscando la participación de los sujetos e instancias involucradas (escuelas, productores, dependencias oficiales) en la planeación y programación de acciones concretas de educación no formal. Con ello se esperaba crear compromisos para que se aportaran efectivamente los recursos necesarios para llevar a cabo los programas de trabajo. El personal contratado por el PENFO y asignado a las escuelas se encargaría de promover y fomentar directamente la elaboración de programas de acción en forma participativa. Esta estrategia se justificó con el manejo (parcializado) de algunos postulados y técnicas inspiradas en la Pedagogía de Paulo Freire y con el argumento de que el PENFO buscaba una capacitación y asesoría no paternalista.

Algunos de los principales problemas que enfrentó la estrategia planteada por el PENFO se derivaron de la forma como se preveía imbricarla con las estructuras y con la dinámica (praxis) existente en las escuelas.

Por un lado se reconocían prácticas consideradas como "irracionales", "anacrónicas" o "disfuncionales" tales como: el burocratismo, el academicismo, la enseñanza libresca y diversos vicios laborales por parte del personal de las escuelas, el credencialismo y la apatía de los estudiantes, que era necesario combatir y reorientar a partir de una estrategia innovadora y, por otro, se planteaba como necesidad partir de las estructuras y condiciones existentes (con todos los pros y los contras) para llevar a cabo las acciones de vinculación.

En la base de este planteamiento se manejaba la posibilidad de reformar estructuralmente el funcionamiento tradicional de los planteles a partir de la innovación que significaba el PENFO. Dos problemas centrales de esta idea radicaban en suponer que la estrategia innovadora absorbería y transformaría la praxis laboral docente y estudiantil de las escuelas, en lugar de prever que la innovación fuera absorbida por la dinámica escolar existente, y en asumir que las dinámicas "negativas" se producen por aberración, por inconsciencia o por falta de un Proyecto técnico que articulara las iniciativas y condiciones "positivas" capaces de contrarrestar lo "negativo", sin considerar que es la historia y el desarrollo institucional de las escuelas en su contexto particular, lo que ha conformado dichas dinámicas "negativas" como respuestas comprensibles y funcionales en cada situación concreta y tienen poco que ver con parámetros lógicos o justos planteados en abstracto.

La falacia que implicaba el suponer que, a partir del arribo del PENFO se iba a modificar la praxis escolar en favor de un

compromiso orgánico con la producción y con los campesinos y a generar recursos significativos para apoyar las acciones de educación no formal, se complementó con la falacia que escondía suponer que, a partir de diagnosticar la dimensión técnica de los problemas productivos de los campesinos y productores en general y de proveer los apoyos educacionales y tecnológicos correspondientes, éstas se resolverían. Desde esta óptica, la problemática productiva se consideraba unidimensional.

En las escuelas, la ambigüedad jerárquica y administrativa del PENFO ocasionó que sus promotores, autoridades, docentes y estudiantes comprometidos con la vinculación carecieran de la autoridad necesaria para apoyar las medidas y acciones que propusieron, más allá de esfuerzos individuales o aislados. La falta de los recursos indispensables para llevar a cabo algunas acciones posibles aún dentro de los límites existentes, desalentaron muchas iniciativas.

En realidad, el papel de los promotores como agentes innovadores en las escuelas, (reorientando prácticas laborales, docentes, estudiantiles y productivas existentes) y en el medio rural (induciendo una mentalidad productiva capitalista o de mercado y el conocimiento y empleo de la tecnología moderna) quedó en gran parte invalidado, tanto por deficiencias teóricas del modelo que se pretendía implantar, como por las condiciones institucionales y prácticas en que se instrumentó el PENFO.

A partir de la crisis del Centro de Estudios Educativos y de las estrategias que se habían ensayado, se comenzó a delinear otro modelo pedagógico de Educación para la Organización y para el cambio productivo con una estrategia de operación diferente.

En algunos aspectos el planteamiento de este modelo parecía más viable o más realista que el anterior: en la práctica se abandonó la falacia de contar con recursos y apoyos de la SARH y de funcionar en coordinación con ésta, se planteó una estrategia de operación basada en los mayores recursos aportados por el PENFO que permitiera el aumento de su presupuesto (en 1981) y los que se lograran obtener a través de créditos con BANRURAL.

El planteamiento teórico del nuevo modelo también resulta más estructurado: la capacitación y asesoría técnica y la tecnología moderna se pensaban introducir a los productores mediante la conformación de proyectos productivos. Estos se concibieron como un grupo de personas que se organizarían para ser sujetos y obtener créditos en los Bancos e iniciar una unidad productiva que abarcara el proceso completo hasta la obtención del producto final. Con los proyectos productivos se esperaba garantizar el capital necesario y el compromiso de los participantes para obtener los insumos requeridos por la tecnología propuesta y cubrir las necesidades de trabajo. La educación y la capacitación se organizaría pedagógicamente en función de cada grupo de individuos y cada proceso productivo concreto.

Con la nueva estrategia, el papel del personal de campo del PENFO pasaba del extensionismo y la promoción a ultranza, a la organización directa de los productores y a la gestión de créditos y apoyos requeridos por los proyectos productivos. Sin embargo, muchos de los problemas operativos que se habían presentado en la estrategia anterior para cumplir su papel quedaron sin resolverse.

Aún con los avances que representaba el planteamiento de la Educación para la Organización y para el Cambio productivo en relación al modelo anterior, éste no dejaba de presentar al-

gunos problemas e imprecisiones aún desde el punto de vista teórico o de planteamiento en cuanto tal, por ejemplo:

-La propuesta de proyectos productivos no precisó el tamaño ni su peso específico o relación con las actividades centrales o más importantes de las localidades en las que se implantarían; ¿se pensaban como articuladores o modernizadores de las actividades productivas más significativas o como innovadoras en el sentido de centrarse en actividades productivas diferentes a las practicadas normalmente en las localidades?; ¿qué personas o miembros de las localidades participarían y cómo?

-tampoco se precisó la personalidad ni las relaciones jerárquico-sociales bajo las que se organizaría el trabajo en los proyectos productivos: la propuesta se restringía a la organización técnica, a la identificación de los pasos del proceso y al establecimiento del criterio de rentabilidad que debería adoptarse.

-La propuesta no enfatizó cuestiones como la adquisición y montaje de infraestructura, abasto continuo de insumos, comercialización y mercado, a los que no se les dió igual peso que al Crédito. Tampoco se previeron posibles efectos y estrategias a futuro al irse continuando, ampliando o extendiéndose dichos proyectos productivos.

De cualquier forma, el señalamiento de estas imprecisiones y omisiones desde la óptica misma del planteamiento del modelo de Educación para la Organización y el Cambio productivo y su estrategia, quedan a nivel de polemización teórica o técnica al no haber sido posible su implantación práctica debido a las condiciones en que se desarrolló el PENFO en el año de 1982 ante la inminente liquidación del organismo.

## B I B L I O G R A F I A

- Ceceña Cervantes, José Luis et al. Planes sin planificación. México: Editorial Proceso, 1980.
- Duviel, Ivo. "Educación Superior y Campesina: Los Lics y los Inges". En Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, México : Vol. XII, No. 3 , 1982, pp. 90-121.
- Duviel, Ivo. Cambios de Relevancia Social en el Trasplante de Teorías. Los Ejemplos de la Teoría Económica y Agronómica. México. : FESC-UNAM, 1984. (mimeo).
- Freire, Paulo. Pedagogía del Oprimido. México : Siglo Veintiuno, 1974.
- Fuentes Molinar, Olac. "Educación Pública y Sociedad" . En México Hoy. México : Siglo Veintiuno, 1979. pp. 250-265.
- Galván Montes, Tatiana " El largo camino al derecho a la información" en Revista Proceso No. 172., 18 de febrero de 1980. pp. 18-19.
- González G. y Bouzas. Análisis Crítico del Plan Global de Desarrollo. México : UNAM., 1981. (mimeo)
- Huacuja Rountree, Mario. " La Lucha por el SAM". En Nexos, No. 30, Junio de 1980. pp. 33-39.
- Ibarrola, Weiss, et al. El papel de la Cooperativa de Producción en la Formación Práctica del Técnico Agropecuario de Nivel Medio Superior. México : DIE-CINVESTAV-IPN/COSNET, 2 vols. Julio de 1984.
- Instituto Michoacano de Investigaciones Sociales et al. ¿Qué es el SAM?, México, Mayo de 1981.
- La Belle, Thomas. Educación No Formal y Cambio Social en América Latina. México : Nueva Imagen, 1980.
- Latapi, Pablo. Temas de Política Educativa (1976-1978). FCE/SEP 80, No. 22, 1982.
- Lourau, René. Análisis Institucional. Buenos Aires : Amorrortu, 1974.

- Luiselli Fernández, Cassio. "¿Por qué el SAM? Objetivos y Programa del Sistema Alimentario Mexicano" en Nexos. No. 32. Agosto de 1980. pp. 25-33.
- McGinn y Ruiz. Posibles Futuros para la Educación Técnica Media Superior en México. México : Fundación Barrios Sierra, 1982.
- Márquez, Marisela. Planificación Normativa: una utopía cotidiana. El proyecto de Educación No Formal. México, Tesis de Maestría DIE-CINVESTAV-IPN, 1986.
- Matus, Carlos. Estrategia y Plan. México: Siglo Veintiuno, 1984.
- Michel, Guillermo. Aprende a Aprender; guía de autoeducación México: Trillas, 1981.
- Michel, Guillermo. Programa del Seminario sobre Desarrollo Personal y Comunitario. (dirigido a los Promotores Técnicos del PENFO). México . Proyecto de Educación No Formal, Junio de 1981. (mimeo)
- Muñoz Cruz, José L. Informe de Trabajo sobre el Seguimiento de Egresados de CETAS, CETES, ENAMACTA, ITAS, ITFS. México, DGETA, Subdir. Técnica, octubre, 1980.
- Návarrete A. y Fernández M. CONALEP o tan lejos como llegue la Educación. Tesis de maestría. DIE-CINVESTAV-IPN. México 1986.
- Prawda, Juan. Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México. México, Grijalbo, 1985.
- Programa de Vinculación con el Sector Agropecuario (Proyecto de Educación No Formal). Formación y Reestructuración de Comités de Vinculación y Diagnóstico de Áreas de Influencia. México : Julio de 1981. (mimeo).
- Programa de Vinculación con el Sector Agropecuario. Propuesta de Ayuda a Planteles Atrasados en la Educación No Formal. México, 1981. (mimeo).
- Programa de Vinculación SEP/SARH. (Proyecto de Educación No Formal). Lineamientos Generales Sobre Metodología. México, Marzo de 1981. (mimeo)

- Ramírez, C. y Zuñiga, J. "Victima de la Ilusión Económica, el Peso a Merced de Especuladores". En Proceso, No. 277, Febrero de 1982. pp. 6-12.
- Ramírez, Ignacio. "Dependiente de Obras Públicas, la Suspensión Destroza a Lázaro Cárdenas". En Proceso, No. 294, Junio de 1982. pp. 12-15
- SARH-SEP. Educación No Formal. Evaluación 1981. (Indicadores de eficacia por estructura educativa). México : 1982. (documento interno)
- SARH-SEP. Educación No Formal. Evaluación 1981. (Resumen) México, 1982.
- SARH-SEP. Programa de Vinculación entre el Sector Agropecuario y el Sector Educativo. México, 1980.
- SARH-SEP. Proyecto de Educación No Formal. Evaluación de los Trabajos realizados en 1980. (Resumen). México, 1981.
- SEP. El Desarrollo del Sistema de Educación Tecnológica (1980-1990). México, SEP, 1980.
- SEP. Memoria 1976-1982. (Vol. I. Política Educativa) México 1982.
- SEP. Programas y Metas del Sector Educativo. México, S.E.P., 1979.
- SEP-SEIT. Bachillerato Tecnológico. Tronco Común, SEP, 1981.
- SEP-SEIT. Educación No Formal. Prontuario 1981. México, Febrero de 1982.
- SEP-SEIT. La Educación y la Investigación Tecnológicas en la Década de los 80. México, Cuadernos SEP, 1981.
- SEP-SEIT. La Educación No Formal. Reunión de Evaluación. México. Cuadernos SEP, Abril de 1981.
- SEP-SEIT-DGETA. Guía de Carreras: Técnicos Profesionales para el Sector Agropecuario y Forestal. Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas de la SEP, México, 1979.
- SEP-SEIT-SGETA. Reestructuración Curricular. México, julio de 1981.
- Street, Susan. "Burocracia y Educación : hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la SEP" en Estudios Sociológicos. México, El Colegio de México, vol. 1 No. 2 Mayo-Agosto de 1983. pp.239-261.

- Weiss, Eduard. La Imbricación entre estructuras burocráticas-patrimoniales y tecnocráticas: el caso de la educación pública en México. Ponencia presentada en el 45o. Congreso Internacional de Americanistas. Bogotá, Colombia, Julio de 1985.
- Weiss, Eduard. Observaciones al Documento "Lineamientos Generales sobre Metodología del PENFO. DIE-CINVESTAV-IPN, Junio de 1981. (Documento Interno).
- Weiss, E. y Bernal, E. "La Educación Técnica Agropecuaria de Nivel Medio". En Textual, Análisis del Medio Rural. Universidad Autónoma de Chapingo, vol. 3, No. 10, Diciembre de 1982. pp. 115-143.
- Weiss, E. y Márquez M. Observaciones en Torno al Seminario de Desarrollo Personal y Comunitario para Promotores Técnicos del PENFO. DIE-CINVESTAV-IPN, Junio de 1982. (Documento Interno).
- Weiss, Márquez y Bernal. El Proyecto de Educación No Formal Análisis de una experiencia de innovación institucional en la vinculación de las escuelas agropecuarias con la producción. DIE-CINVESTAV-IPN, 1985. (mimeo)
- Weiss, Márquez y Bernal. "La Vinculación de la Educación Agropecuaria con la Capacitación Campesina". En textual, Análisis del Medio Rural. Universidad Autónoma de Chapingo, vol. 3 No. 11. Marzo de 1983. pp. 50-61.
- Zepeda del Valle, Juan "Estudio histórico de la Educación Agropecuaria en México". en Textual, análisis del medio rural. Universidad Autónoma de Chapingo. vol. 3, No. 10 diciembre de 1982. pp. 88-114.

## Convenio SARH-SEP para formular programas coordinados de vinculación

CONVENIO PARA FORMULAR PROGRAMAS COORDINADOS DE VINCULACION, A EFECTO DE EDUCAR PARA LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y FORESTAL A INVESTIGADORES, MAESTROS, PROFESIONALES, TECNICOS Y PRODUCTORES. QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS REPRESENTADA POR SU TITULAR FRANCISCO MERINO RABAGO Y LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA REPRESENTADA POR SU TITULAR FERNANDO SOLANA, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES

### CONSIDERACIONES

1. Es interés del Gobierno Federal lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos y materias primas.
2. Igualmente es de interés del Gobierno Federal fomentar la capacitación para el trabajo.
3. Para lo anterior se requiere establecer congruencia entre

los programas del Sector Agropecuario y los del Sector Educativo, a fin de racionalizar y sumar esfuerzos mediante programas conjuntos regionales o estatales que permitan aprovechar más eficientemente los recursos.

4. A fin de que exista la correspondencia adecuada entre la demanda de recursos humanos capacitados que el Sector Agropecuario requiere para el cumplimiento de sus metas, y la oferta correspondiente del Sector Educativo es necesario desarrollar acciones conjuntas para que los programas de educación agropecuaria, respondan de manera más efectiva a las necesidades de formación y organización de los mencionados recursos humanos.
5. El Sector Agropecuario y Forestal cuenta con una estructura operativa a nivel nacional formado por los distritos de riego y temporal como unidades técnico-administrativas. En ellos se formulan y ejecutan los programas de acción que se integran a niveles: regional, estatal y nacional para conciliar las acciones en torno a las metas establecidas por este Sector.
6. Por su parte el Sector Educativo cuenta con el Sistema de Educación Tecnológica Agropecuaria, integrado por 117 planteles de nivel medio superior y 18 de nivel superior, 11,071 hectáreas de terreno de prácticas agropecuarias, instalaciones pecuarias y agro-industriales y personal docente.

Dadas estas consideraciones, se otorgan las siguientes:

#### CLAUSULAS

**PRIMERA.-** El presente Convenio tiene por objeto formular programas coordinados a efecto de capacitar investigadores, maestros y profesionales de nivel medio superior y superior en especialidades agropecuarias y forestales a fin de intensi-

ficar el desarrollo del Sector Agropecuario para lograr las metas de producción establecidas, así como la educación para la producción.

SEGUNDA.- Para el cumplimiento del objeto del presente Convenio, se integrará un Comité que recomendará, asesorará y auxiliará a los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de Educación Pública en las políticas y lineamientos que se requieran en los programas que se deriven de este Convenio, a fin de que los titulares de ambas Secretarías tomen las decisiones correspondientes de acuerdo a las atribuciones propias de cada una de las Secretarías de Estado de que son titulares.

El Comité estará integrado por los Secretarios de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de Educación Pública que lo copresidirán y por los Subsecretarios de Agricultura y Operación, de Ganadería y Forestal y de la Fauna, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas de la Secretaría de Educación Pública, los Directores Generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de Distritos y Unidades de Temporal, de Distritos de Riego, del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, del Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias, de Investigación y Capacitación Forestal, de Producción y Extensión Agrícola, y del Colegio de Postgraduados de Chapingo, y por los Directores Generales de la Secretaría de Educación Pública, de Educación Secundaria Técnica, de Planeación, de Programación y de Educación Tecnológica Agropecuaria.

El Comité podrá formar los grupos de trabajo necesarios, a efecto de formular los programas correspondientes para el cumplimiento del objeto del presente convenio.

TERCERA.- Los programas contendrán metas específicas y la definición de las dependencias que participarán en ellos.

**CUARTA.-** Los programas se formularán de acuerdo a requerimientos estatales y regionales, tomando como marco los distritos de riego y de temporal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y las áreas de influencia de los Comités de Vinculación con el Sector Agropecuario de los planteles del Sistema de Educación Tecnológica Agropecuaria de la Secretaría de Educación Pública.

**QUINTA.-** Los programas tomarán en cuenta las prioridades indicadas en las consideraciones de este convenio y los mecanismos para la definición, financiamiento, ejecución y evaluación de los mismos que se establecerán en cada caso atendiendo a las necesidades particulares, y de acuerdo a las normas generales que se fijen en la reglamentación correspondiente.

**SEXTA.-** Los integrantes del Comité por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos presentarán al Comité, en un plazo de 60 días a partir de la fecha de firma del presente, un documento sobre los requerimientos de recursos humanos del sector agropecuario, a escala nacional y regional para los próximos tres años.

**SEPTIMA.-** Asimismo, los integrantes del Comité que representarán a la Secretaría de Educación Pública, presentarán al Comité, 60 días después de entregado el documento a que se refiere la cláusula anterior, los programas de formación y capacitación de los recursos humanos a que él mismo se refiere, dentro de las facultades y posibilidades operativas con que cuenta la propia Secretaría.

**OCTAVA.-** Con el propósito de lograr una operación eficaz y eficiente de este convenio a nivel regional, el Comité propondrá la participación de los gobiernos de las entidades federativas del país, en el desarrollo de programas estatales de vinculación.

**NOVENA.-** El presente Convenio tendrá vigencia hasta el 30

de noviembre de mil novecientos ochenta y dos condicionado a la previsión anual de las partidas que correspondan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Chetumal, Quintana Roo, a los 19 días del mes de enero de mil novecientos ochenta.

EL SECRETARIO DE AGRICULTURA  
Y RECURSOS HIDRAULICOS

FRANCISCO MERINO RABAGO

EL SECRETARIO DE EDUCACION  
PUBLICA

FERNANDO SOLANA

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

JOSE LOPEZ PORTILLO

