



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA
CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN

SEMINARIO DE TITULACIÓN EN
ECONOMÍA PÚBLICA

**“REPERCUSIONES DEL PRESUPUESTO FEDERAL EN LA
EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA EN EL PERIODO
2000-2002: EL CASO DE LOS CAMBIOS DE
ADSCRIPCIÓN INTERESTATALES”**

E N S A Y O
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
JULIÁN ALVARADO VÁZQUEZ

ASESOR: MTR. GUSTAVO SAURI ALPUCHE





Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

	Pág.
1. EL GASTO PÚBLICO Y SU ESTRUCTURA	10
1.1 Antecedentes	10
1.2 El Gasto público, marco teórico conceptual	15
1.3 El Gasto público en el Sector Educativo	30
1.4 Los Problemas de la educación en México. Contexto del Plan Nacional de Educación	43
2. EL PROCESO DENOMINADO CAMBIOS DE ADSCRIPCIÓN INTERESTATALES	49
2.1 Criterios Generales	49
2.2 Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales	50
2.2.1 Instalación de la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales	50
2.2.2 Consenso, impresión y distribución de Convocatorias y Solicitudes	51
2.3 Funciones de la Comisión y Subcomisiones Nacionales	52
2.4 El Presupuesto Asignado al Proceso de Cambios de Adscripción en el periodo 2000-2002	55
2.5 Análisis de los Cambios de Adscripción Interestatales	58

3. PROPUESTA PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO DE CAMBIOS DE ADSCRIPCIÓN	66
3.1 Programa definitivo para atender el Proceso de Cambios de Adscripción Interestatales	66
3.2 Las Permutas de Adscripción Interestatales, como alternativa para apoyar al Proceso definitivo de Cambios	71
3.3 Transferencias de personal, alternativa para apoyar la movilidad interestatal del personal docente de educación básica	72
CONCLUSIONES	75
RECOMENDACIONES	78
BIBLIOGRAFÍA	79

INTRODUCCIÓN

El Ensayo intitulado "Repercusiones del Presupuesto Federal en la Educación Pública Básica en el período 2000-2002: El Caso de los Cambios de Adscripción Interestatales" se llevo a cabo por la inquietud que se tuvo al revisar los resultados del citado proceso en el período de 1995 a 2000. Del total de solicitudes que se mandan a imprimir, que es un número aproximado a 80,000 en promedio, en cada uno de los años que comprenden el período señalado, únicamente se recibieron en promedio 5,394 solicitudes y de estas solamente fueron beneficiadas un promedio de 970. Como podemos ver, son muy pocos casos los que tienen un resultado positivo. Entonces se procedió a realizar un análisis de la información, a buscar razones de esos resultados y así se llegó a la elaboración del presente documento.

Justificación

Uno de los problemas que ha enfrentado nuestro país a lo largo de su historia es el que se refiere a la educación. Hoy en día se habla del concepto "educación de calidad", tanto en los medios de comunicación como en los discursos de las autoridades del sector y gubernamentales; así también entre el profesorado, el alumnado y principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el que se menciona a la educación, como uno de sus puntos principales, estableciéndola como su columna vertebral. Entonces se puede mencionar que la justificación del presente trabajo deriva de la situación que guardan en la actualidad los maestros que se encuentran laborando

lejos de su lugar de nacimiento o de su familia y seres queridos, situación que en nuestro presente puede estar generando un ambiente laboral para ellos desagradable y poder tener un buen desempeño profesional, por eso es necesario establecer un programa definitivo de cambios de adscripción interestatales, el cual podrá contribuir a evitar esa movilidad de personal docente que se ha generado en los últimos años.

Problemática

Año con año, se instala la Comisión Nacional Mixta de Cambios de Adscripción Interestatales, la cual tiene como fin primordial el reubicar a los maestros interesados en un centro de trabajo diferente al de su adscripción actual para que puedan estar cerca de sus familiares o dónde sus intereses personales así se lo indiquen. Pero los resultados obtenidos hasta el día de hoy son bastante limitados en comparación con el total de solicitudes que se suscriben. Esto provoca que los maestros que no obtienen un resultado positivo a su solicitud se desanimen, continúen lejos de su familia o seres queridos, gastando en viajes a su lugar de origen cada fin de semana o quincena. Lo anterior puede desembocar en que no estén en óptimas condiciones para desempeñar su labor frente a grupo, que no se cumplan los planes de trabajo de cada uno de ellos, ausentismo en sus labores, etc. Asimismo, en casos extremos, que abandonen sus plazas en busca de mejores oportunidades que los acerquen a sus familias, lo que puede provocar también que se desatienda el servicio educativo. Y por otro lado el que la calidad de la educación de la cual se habla tanto hoy en día no sea la que se espera alcanzar.

Objetivo General

- Establecer una propuesta para optimizar el proceso de cambios de adscripción interestatales para el personal docente de educación básica adscrito a los Órganos Educativos en las Entidades Federativas y el Distrito Federal que conlleve a evitar el gasto público que se ha asignado a la creación de plazas para apoyar este proceso.

Específicos

- Analizar y revisar los resultados que se han obtenido en el proceso de cambios de adscripción interestatales en el período 1995-2002, en cuanto al total de solicitudes recibidas y casos beneficiados.
- Proponer en base a estos resultados, una alternativa que coadyuve a solucionar la problemática de los maestros que se encuentran lejos de su familia o seres queridos o de su lugar de nacimiento.
- Contribuir al logro de las metas que se establecen en el objetivo rector del Plan Nacional de Desarrollo, denominado Desarrollo Social y Humano.

Hipótesis

Derivado de la situación que guarda un sector del magisterio a nivel nacional, en el sentido de encontrarse en un lugar, una ciudad ó municipio distinto al lugar de su nacimiento ó lejos de su familia y seres queridos, se genera que los maestros estén preocupados, distraídos y no se encuentren al 100% de su capacidad, lo cual puede

estar repercutiendo en que los programas de estudio no se cumplan. Entonces se necesita establecer un programa definitivo que pueda atender un número mayor de solicitudes de cambios de adscripción interestatales que beneficie al mayor número posible de casos solicitantes. Y al menos en los próximos 10 o 15 años subsecuentes a la instalación del programa ya no se generen movimientos de personal de este tipo.

En el aspecto metodológico la primera etapa consistió en recopilar información del mencionado proceso durante al menos 5 años hacia atrás. Esta parte del trabajo llevó a enfrentar algunos tropiezos, ya que en el área administrativa que lleva a cabo esta actividad se había presentado un proceso de adecuación de estructuras orgánicas, promociones de personal a otras áreas, jubilaciones y retiros de personal. Una vez que se logro obtener la información de los resultados del citado proceso en el período de estudio, se procedió a realizar los análisis y comparativos para estar en posibilidad de elaborar la propuesta que se presenta.

En el primer capítulo del presente trabajo, se hace una reflexión de como se ha comportado el nuevo gobierno a partir de que asumió el poder en diciembre del 2000 y como es que el presupuesto federal ha tenido repercusión en este proceso de cambios de adscripción interestatales, por lo que se procura definir que es el gasto público, desde el punto de vista del Doctor José Ayala, así como lo que dice el Dr. Joseph Stiglitz acerca de este rubro. Posteriormente, se presenta el planteamiento del problema que nos aqueja, derivado de la situación de la educación mexicana detectada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual nos muestra que no sabemos leer, ni entendemos lo que leemos, ni estamos bien en

matemáticas. En ese sentido, es necesario reflexionar un poco y preguntarse, ¿quién enseña a leer y a entender una lectura?, ¡El maestro de primaria!, y si a este personal no se procura tenerlo al 100% de su capacidad y tranquilidad, en su lugar de origen, con sus seres queridos al lado, no será posible que los planes educativos, por muy prometedores que se presenten por parte de las autoridades educativas, puedan cumplirse totalmente.

Posteriormente, en el segundo capítulo se explica que es y como funciona el proceso denominado cambios de adscripción interestatales, dónde se muestran datos de su comportamiento durante el periodo que se indica; así como, la evolución del presupuesto que se ha asignado al mencionado proceso en los años de referencia. Cuando hablamos de presupuesto para efectos del presente trabajo, nos referimos al número de plazas que se crean para apoyar al proceso de cambios de adscripción interestatales. Estas plazas realmente son recursos presupuestarios. En el tercer capítulo se propone una alternativa para optimizar el proceso de cambios de adscripción, la cual sería establecer un programa definitivo para intentar reubicar de una vez por todas al mayor número de maestros interesados, si no es que al 100% y con esto, evitar que se siga generando año con año, esa movilidad de personal docente a lo largo de la República Mexicana afectando de manera considerable el servicio educativo. Como apoyo a este programa se propone recurrir al proceso de permutas y también como un último esfuerzo para apoyar al programa definitivo de cambios de adscripción interestatales, acudir a las transferencias de personal.

Para concluir el presente trabajo se abren dos apartados, el primero contempla las conclusiones a las que se han llegado con este análisis al citado proceso y en el segundo se citan las recomendaciones para que el Programa definitivo de Cambios pueda operar y así contribuir a dar alcance a las metas que se tienen para la educación en el presente período presidencial.

1. EL GASTO PÚBLICO Y SU ESTRUCTURA

1.1 Antecedentes

A partir de diciembre del 2000 México presencié la entrada a Los Pinos de un nuevo gobierno, proveniente de un partido político distinto al tradicional, la cual estuvo marcada por un entorno económico, político y social adverso, no solo en el plano nacional sino también en el internacional, especialmente con la recesión económica mundial, que hasta el 2002 tuvo efectos muy críticos en los Estados Unidos de América y en consecuencia en nuestro país. De este gobierno se esperaba que fuera el del cambio, sobre todo en su política económica, pero no ha respondido a tales expectativas; se ha llevado a cabo la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; en el que se proponen las prioridades, objetivos y estrategias que el gobierno se ha fijado para el período citado, dentro de los que se destacan los retos que enfrenta el país para disminuir los riesgos y aprovechar las oportunidades que permitan el desarrollo del mismo, se plantea una visión de largo plazo a 25 años, conducir a nuestra Nación hacia una sociedad más justa y humana, así como una economía más competitiva e incluyente; se habla de prioridades para lograr el México deseado, como son desarrollo social y humano, crecimiento con calidad, orden y respeto. En el mismo Plan Nacional de Desarrollo se establece como columna vertebral del desarrollo a la educación. Se parte del supuesto de que la educación es el instrumento más importante para aumentar la inteligencia individual y colectiva; se considera como la más importante de las prioridades para el desarrollo del país, la cual se verá reflejada en la

asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo. Asimismo, se menciona que transformando el sistema educativo, además de asegurar que la educación, el aprendizaje y la instrucción estén al alcance de todos los mexicanos, también se cuidará que nadie deje de accederla por falta de recursos. Se va a garantizar que todas las escuelas funcionen y que en las mismas se aprenda. Así también, se va a procurar que los maestros sean profesionales de la enseñanza y el aprendizaje. Por otra parte, se hace el señalamiento que derivado de la conformación topográfica del país, la cual es muy diversa, ha condicionado la estructura territorial de las ciudades y su actividad económica. Esto ha provocado que en el país se encuentren diferencias bastantes agudas; el desarrollo económico y humano es muy desigual a lo largo y ancho de nuestra nación, así en algunos lugares nos encontramos con zonas modernas e industrializadas y en otras existe pobreza extrema y poco desarrollo. Menciona (para el presente trabajo, es un dato muy importante), que el 18% de los mexicanos vive en lugares distintos a su entidad de nacimiento, el doble de lo observado en 1970¹. Además, en los últimos 30 años se ha incrementado más de 10 veces el número de mexicanos que vive en los Estados Unidos. Se señala que el gobierno facilitará que cada región sea el principal artífice de su propio destino con el apoyo del resto de la Federación. En este sentido promoverá el desarrollo de planes concretos para cada región que sean acordes con las necesidades y vocaciones

¹ XII Censo de Población y Vivienda, 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

específicas y que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país.

Población total por localidad de residencia actual y sexo						
Estados Unidos Mexicanos	Sexo	Población total	Distribución según lugar de nacimiento			
Población total		97,483,412	77,705,198	17,220,424	492,617	2,065,173
		100.00%	79.7%	17.7%	0.5%	2.1%
Hombres		47,592,253	38,039,921	8,266,311	249,337	1,036,684
		100.00%	79.9%	17.4%	0.5%	2.2%
Mujeres		49,891,159	39,665,277	8,954,113	243,280	1,028,489
		100.00%	79.5%	17.9%	0.5%	2.1%

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, INEGI

También se han publicado programas nacionales y sectoriales con acciones, proyectos y metas específicas como por ejemplo: Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006; Programa Nacional de Turismo 2001-2006, Programa Nacional de Educación 2001-2006, Programa de Fomento a la Investigación Educativa, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. Un rubro que destaca y que sigue las tendencias de sexenios pasados es la continuación del pago puntual y programado del servicio de la deuda externa. No

obstante lo anterior, el Presidente Fox en su programa radiofónico sabatino mencionó que su gobierno dejó de lado el modelo neoliberal "lo más importante ha sido construir una economía humanista; hemos dejado a un lado la idea de una economía neoliberal que poco ha funcionado en el pasado y nos hemos concentrado en una economía con dos características: fortalecer el ingreso familiar y proteger su patrimonio"². Enfatizó que su gobierno no es necio: "este gobierno no es neoliberal, no está necio ni empeñado solo en esa línea. Pero a la vez es un gobierno que se pregunta ¿quién quiere otra vez niveles de inflación como los que tuvimos en el pasado que llegó hasta 150% anualizado? En este sentido, la estabilidad económica, la disciplina financiera, la reducción de las tasas de interés, la reducción de la tasa de inflación es vital para que el patrimonio de los mexicanos no se vea mermado"³.

También hizo la aclaración que: "lo importante es que las familias generen su propio ingreso, que puedan superar la pobreza con su propio esfuerzo, capacidades y habilidades. Que se avance de un país de trabajadores a un país de emprendedores queriendo decir: autoempleo, negocio propio, micro, pequeños negocios. Reconozco que la situación económica internacional en este último año ha sido muy difícil y México como muchos otros países ha sufrido las consecuencias, entre ellas la lamentable pérdida de empleos. El gobierno está muy preocupado ante esta situación y por eso es que se ha empezado a fortalecer el mercado interno, la generación de empleos e

² *Excelsior*, México, 26 de julio de 2003. p. 13 Secc. A.

³ *Excelsior*, México, 26 de julio de 2003. p. 13 Secc. A

ingreso para las familias"⁴. Hizo mención que la rama que tiene más empleos en la actualidad es la de construcción de viviendas: "porque hemos lanzado un agresivo programa de inversiones en energía, en Petróleos Mexicanos (PEMEX), en Comisión Federal de Electricidad (CFE), porque hemos lanzado un agresivo programa de construcción de carreteras, de puertos y de aeropuertos, obra pública en general. Sin hipotecar el futuro de los mexicanos, sin aumentar el endeudamiento del Estado, hemos encontrado una fórmula que combina la inversión del presupuesto federal sumada a la inversión privada. Van a ver que hay disponibilidad para el crédito, para el financiamiento. Se seguirá siendo disciplinados en la macroeconomía para poder ofrecer a ustedes las mejores tasas de interés, las mejores tasas de inflación y que esto sea un elemento fundamental para el crecimiento y la generación de empleos"⁵. Como se observa, el gasto público en este sexenio esta a la baja, ya no habrán inversiones por parte del gobierno como en el pasado. Y gasto público para el rubro de educación no se menciona, sobre todo en la creación de plazas para maestros de educación básica.

Por lo anteriormente expuesto se puede entender que derivado de las fallidas administraciones de nuestros gobernantes es que el Estado mexicano hoy en día tiene una tarea casi imposible de lograr y que es la de otorgar la oportunidad a todos los miembros de esta sociedad, de tener acceso a tres grandes rubros a nuestro criterio:

⁴ *Excelsior*, México, 26 de julio de 2003, p. 13 Secc. A

⁵ *Excelsior*, México, 26 de julio de 2003, p. 13 Secc. A

salud, seguridad y sobre todo educación. Un pueblo sano, con garantías individuales y culto tendría más oportunidad de hacer un país desarrollado.

1.2 El Gasto público (marco teórico conceptual)

Para estar en posibilidad de otorgar una definición del concepto gasto público, nos tendremos que remitir en primera instancia a la economía del sector público. La economía del sector público se puede definir como una "rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público de la economía en su más amplio sentido. Es decir, se estudia el gasto y el ingreso públicos. La economía del sector público abarca las teorías del gasto, así como, del ingreso incorporando la economía del bienestar y la elección pública"⁶. Dentro del campo de la economía pública se estudia también la deuda pública, la empresa pública los problemas institucionales, el sistema de seguridad social, la economía del bienestar, la regulación económica y los procesos políticos que intervienen en las elecciones públicas. En este sentido, el gasto público se puede analizar desde distintos ángulos pasando por las implicaciones macroeconómicas (déficit, deuda, ahorro, consumo e inversión), políticas (proceso de elección pública), su influencia social (seguridad social y pensiones), implicaciones administrativas (administración centralizada, descentralizada, federal) y su incidencia microeconómica en la asignación de recursos en la economía (gasto en infraestructura, EDUCACIÓN, salud, ciencia y tecnología).

⁶ José Ayala Espino. "Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público: Para entender las Finanzas del Estado Mexicano", México, Esfinge, Grupo Editorial, 2001, p 3.

Las finanzas públicas, solo habían estudiado los temas tradicionales de la hacienda pública, dando mayor importancia a los ingresos públicos y dejando en menor medida el gasto. "Así fue que la economía descubrió el importante concepto de incidencia del gasto público y los impuestos; en base a esto es que se pudo analizar cuáles son los agentes que en realidad pagan impuestos y cuáles reciben efectivamente los beneficios del gasto público. También se descubrió como analizar los problemas relacionados con la distribución de la carga fiscal entre los individuos para responder a una pregunta ¿quién debe de pagar más impuestos? Las finanzas públicas coadyuvaron a entender las relaciones entre gasto e ingreso. El gobierno ofrece bienes y servicios de distinta naturaleza y los agentes económicos demandan esos bienes y servicios"⁷. Pero las finanzas públicas estudiaban al gasto público de esta forma: el nivel de gasto presupuestado dependería de las necesidades económicas y sociales, pero sobretodo de la disponibilidad presupuestaria existente. Es decir, solo se gasta lo que se tiene. Poco a poco se fue reconociendo que el gasto tenía implicaciones que rebasaban en mucho el manejo de un presupuesto equilibrado.

Después de la Segunda Guerra Mundial es que los gobiernos se empezaron a preocupar por el crecimiento del gasto. Temas como la asignación eficiente de recursos y el logro de la equidad social empezaron a recibir mucha atención, así como, sus causas estructurales. Tampoco se conocía el análisis costo beneficio, el cuál es bastante ayuda para decidir por ejemplo que programa de gasto debe de llevarse a la

⁷ José Ayala Espino. "Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público: Para entender las Finanzas del Estado Mexicano". México, Esfinge, Grupo Editorial, 2001, p 5.

práctica y si es más eficiente y socialmente equitativo. Tampoco se conocían la programación y planeación del gasto público, política y administrativamente. Hasta que surge la escuela de la elección pública es que se incorpora el proceso político como elemento importante en la elaboración del presupuesto público. Se puede resumir que alrededor de los años cincuenta fue cuando ocurrió la transición desde el estudio de las finanzas públicas hacia la economía pública. Así de los temas tradicionales de las finanzas públicas (gasto e ingreso públicos), se dio paso al estudio de los temas de la economía pública (regulación economía, producción pública, seguridad social, medio ambiente, EDUCACIÓN, etc.) bajo nuevas teorías (economía del bienestar y elección pública).

La economía del bienestar otorgó un apoyo primordial en el estudio de la intervención del estado en la economía. En primer lugar hizo el descubrimiento que en el mercado "se podrían presentar fallas que derivarían en pérdidas irreversibles de eficiencia y bienestar (bienes públicos, externalidades, monopolios y problemas de información) y en consecuencia, el gobierno tenía un papel vital en el desempeño de la corrección de estas fallas"⁹. En segundo lugar ideó la noción de función social del bienestar, a partir de las preferencias individuales que se agregan socialmente. La idea principal era que la intervención del gobierno ayudaría a lograr una más eficiente asignación de recursos y a una mejor distribución del ingreso si se corregían las fallas del mercado y la sociedad aceptaba una mejor distribución del ingreso que ampliara el bienestar social.

⁹ José Ayala Espino. "Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público: Para entender las Finanzas del Estado Mexicano", México, Esfinge, Grupo Editorial, 2001, p 9.

Los teóricos de esta escuela pensaron que el desempeño eficiente de la economía y la mejor distribución del ingreso se resolvían con intervenciones públicas crecientes, (no se dieron cuenta que los excesos podrían acarrear problemas).

Por su parte, la elección pública estudia los problemas que se originan en los procesos de decisión de los agentes incluyendo al Estado. Formuló teorías sobre el crecimiento del estado, desarrollo teoría de las votaciones, de las constituciones para relacionar el papel de las leyes en la economía. También criticó la exagerada importancia que daba la economía del bienestar a la intervención del gobierno para resolver cualquier problema económico.

La economía del Bienestar entonces, la podemos definir como "una rama de la economía que se ocupa de estudiar las condiciones que mejoran o empeoran el bienestar social de la población"¹⁰. Es decir, nos ayuda a definir y aplicar criterios o juicios de valor para juzgar que la política *A*, permite alcanzar resultados más eficientes y equitativos que la política *B*. Estudia los mecanismos que permiten mejorar la eficiencia económica al tiempo que se logra el bienestar social. Esta forma de llevar a cabo el análisis da pauta para opinar y emitir juicios de valor sobre la conveniencia de los distintos programas de gasto público.

En estos análisis se descubrió que el mercado puede "fallar" en la asignación y distribución de recursos económicamente eficiente y socialmente justa. Lo anterior nos

¹⁰ Ayala, Op. Cit. p. 183

lleva a descubrir que la teoría de las fallas del mercado tiene cuatro supuestos esenciales: El mercado no siempre es capaz de proveer todos los bienes demandados por la sociedad. A estos bienes se los denomina públicos (como por ejemplo el cuerpo de bomberos). Luego se presentan las externalidades las cuales consisten en que algunas actividades económicas generan costos sociales que ningún agente económico quiere o puede absorber (como ejemplo tenemos el caso de un lago contaminado por una fabrica, aquí la sociedad no va a querer pagar el proceso de limpia del agua que ensucio una fabrica). Posteriormente tenemos a los monopolios quienes se apropian del excedente del consumidor, manipulando los precios y/o las cantidades para elevar sus beneficios propios. Por último, tenemos que la información que proporciona el mercado es incompleta y esta mal distribuida, lo cual deriva en cambios en la conducta de los agentes económicos.

Como conclusión se puede mencionar que la economía del bienestar consiste en que el gobierno puede desempeñar un importante papel en la corrección de las fallas del mercado, mejorando la eficiencia económica y el bienestar social. Se puede agregar que la economía del bienestar es el concepto de "función social de bienestar", según la cuál es posible sumar las utilidades individuales de las personas que forman la sociedad. Esto deriva en que se pueden evaluar los deseos y necesidades de bienestar social e incluir una serie de variables (como por ejemplo: la educación, la salud, la vivienda, etc.), que reflejan la calidad de vida, a la cual se aspira en la sociedad

El bienestar de la sociedad es un criterio que se puede utilizar para definir, medir, evaluar y comparar el nivel de bienestar que desea la sociedad y el que en realidad ha alcanzado. La única restricción que tiene que enfrentar el gobierno para alcanzar las metas de bienestar de una sociedad son la voluntad de pago de la carga fiscal por parte de los integrantes de la misma sociedad, así como, los precios que estén dispuestos a pagar por los bienes públicos que otorga el gobierno.

Entonces podemos decir que el gasto público es un instrumento a disposición del Estado, que se utiliza para asignar y distribuir sus ingresos, así como, para contribuir a estabilizar la economía. El gasto público lo podemos definir como "el valor total de las compras de bienes y servicios que lleva a cabo el sector público, incluyendo tanto gastos de inversión como de consumo".¹¹ Es decir, es el gasto que realiza el gobierno tanto nacional como estatal. El gasto público se puede afirmar que consiste en tres grandes acciones a saber:

- a) *Gasto que llevan a cabo las áreas de gobierno en bienes y servicios ya sea de forma directa o por medio de los subsidios,*
- b) *Pagos del gobierno para obtener bienestar o beneficios en seguridad social, intereses de pago de deuda, así como, gastos de transferencia y*
- c) *Gastos de capital que llevan a cabo las empresas públicas.*

¹¹ José Ayala Espino, "Economía del Sector Público Mexicano", Esfinge, Grupo Editorial, México, 2001, p. 141

Como el gobierno atiende diversas actividades dentro del funcionamiento de la economía, es necesario que se implementen programas de gasto público; mediante los cuales este es en posibilidad de destinar recursos a la provisión y/o producción de bienes públicos, así como, de servicios públicos que el mercado no los provee, como por ejemplo la salud pública gratuita, (Secretaría de Salubridad y Asistencia), los servicios de asistencia social, la educación pública gratuita en todos sus niveles, servicios para la comunidad (agua potable, transporte público, drenaje, alumbrado en las calles, pavimentación, parques y jardines), la investigación científica y tecnológica, administración de justicia (corte, seguridad y prevención, sistema penitenciario, tribunales, jueces), infraestructura (aeropuertos, carreteras, puertos, telecomunicaciones, y electricidad), administración pública (registro civil, pasaportes, licencias, registro público de la propiedad), defensa nacional, regulación económica (organismos de regulación financiera, información, protección al consumidor). Es conveniente citar que las *Naciones Unidas hacen una clasificación del gasto público* de la siguiente forma:

Clasificación del Gasto Público

Servicios Generales	{ 1) Administración general 2) Gastos de defensa 3) Gastos de justicia y política
Servicios Comunes	{ 1) Gastos en carreteras y vías de comunicación 2) Gastos de abastecimiento de agua, saneamiento e incendios 3) Otros servicios
Servicios sociales	{ 1) Gastos en educación 2) Gastos en sanidad 3) Gastos en seguridad social 4) Otros servicios
Servicios económicos	{ 1) Gastos en agricultura y recursos no minerales 2) Gastos realizados en combustibles y energía 3) Gastos realizados en minería, industria y construcción 4) Gastos en transportes, almacenes y telecomunicaciones 5) Otros servicios

Gastos no clasificables

Información obtenida: Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público: Para entender las Finanzas del Estado Mexicano. José Ayala Espino, 2000. p. 60

Prosiguiendo con lo que menciona el Dr. Ayala, en cuanto a la definición del gasto público, nos menciona que la definición convencional de los gastos públicos es de "carácter esencialmente jurídico: el gasto público es tal por ser una erogación nacida de

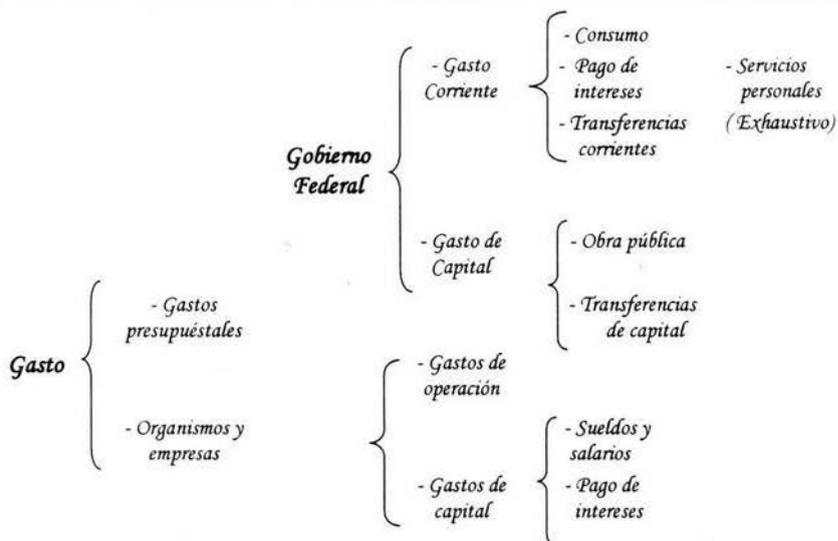
la voluntad estatal o por emanar de un órgano ó institución de carácter estrictamente público. La hacienda clásica definió el gasto público desde una perspectiva estrictamente jurídica, atendiendo sobre todo a las erogaciones del Estado, o de cualquiera de sus instituciones u organismos, provenían de entes con personalidad jurídica que corresponden a personas morales de derecho público"¹²

En tal virtud, la definición del concepto Gasto Público que hace el ya mencionado Dr. Ayala, es la de ser un instrumento a disposición del Estado, que se utiliza para asignar y distribuir sus ingresos, así como para contribuir a estabilizar la economía. El objeto de análisis del gasto público en el presente trabajo, como ya se menciona en el resumen de entrada, es demostrar (aunque en la actualidad el Gobierno diga lo contrario), como las políticas económicas que ha implementado el gobierno han afectado de una forma importante el desenvolvimiento en la impartición de la educación básica. Esto es como el gasto que se hace en educación y viniendo a ser parte del rubro del gasto corriente, ha ido a la baja.

¹² Ayala. Op. Cit. pág.142

A continuación en el cuadro siguiente observamos su estructura:

Estructura Convencional del Gasto Público



Información obtenida: "Economía del Sector Público Mexicano", Facultad de Economía, UNAM José Ayala Espino, 2001. p 68.

Según el Dr. Ayala, el gasto que se hace en educación viene a clasificarse como un gasto exhaustivo. Los gastos exhaustivos son toda clase de bienes que compra el gobierno (aviones, barcos, autobuses, pago a médicos y MAESTROS, etc). Las transferencias ó gastos no exhaustivos se refieren a la seguridad social y el pago de intereses sobre la deuda. Los gastos exhaustivos constituyen una demanda directa a la capacidad productiva de un país, al utilizar mercancías como acero, microcomputadoras y trabajo, y las transferencias en cambio, aumentan el ingreso de la población y le permiten comprar bienes y servicios, pero no reducen directamente la

cantidad de bienes y servicios disponibles para consumo e inversión privada. El gasto social es la parte del gasto público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población. En la clasificación funcional del gasto público propuesta por las Naciones Unidas el gasto social queda incluido dentro del tercer grupo, denominado servicios sociales. Los gastos incluidos por las Naciones Unidas para atender estos servicios sociales son los referentes a educación, sanidad, seguridad social, vivienda, deportes, religión y otros análogos. Durante el siglo XX, los economistas no incluyeron los gastos sociales, dentro de las funciones que debía desempeñar el estado, hasta que surgió el estado de bienestar.

Con el economista Joseph Stiglitz, vemos la teoría del gasto público partiendo desde que son los bienes públicos y como produce y suministra esos bienes el Estado. Los bienes públicos se pueden separar para su estudio en bienes públicos puros y bienes públicos impuros. "Los bienes públicos puros tienen dos características particulares:

- a) Es imposible impedir que los consumidores disfruten de sus beneficios y,*
- b) No es deseable impedir que disfruten de sus beneficios, ya que el placer que les reportan estos bienes no reduce el que les reportan a otros."*¹³

En este sentido, para entender que es un bien público puro se puede citar a la defensa nacional. Si por ejemplo, la defensa nacional logra el objetivo de evitar un ataque de otro país, no existe forma alguna de dejar fuera a nadie de los beneficios. Cuando se

¹³ Joseph Stiglitz, Economía del Sector Público, Barcelona, Antoni Bosch, 1992, p. 137

llevan a cabo campañas de vacunación, también es casi imposible de impedir que alguien no se beneficie de ese programa. Pero se puede mencionar que en la mayoría de los bienes que suministra el Estado es posible la exclusión, pero podría resultar muy costosa. Si se le impone un precio al usuario se puede provocar una subutilización de los servicios públicos. El sector privado no otorga bienes públicos y cuando los llega a otorgar los proporciona en una cantidad insuficiente. Por otra parte, un problema a que se enfrenta el suministro de bienes públicos es el problema del polizón, personas que tratan de disfrutar de los beneficios de los bienes públicos pagados por otros.

Por lo que se refiere a los bienes privados que otorga el Estado, se pueden utilizar métodos de racionamiento distintos del sistema de precios: algunas veces se utiliza la cola, otras veces el bien se otorga simple y llanamente a todas las personas en cantidades fijas. En ambos sistemas se generan ineficiencias. La eficiencia en el sentido de Pareto, exige que los bienes públicos se otorguen hasta el punto en el que la suma de las relaciones marginales de sustitución sea igual a la relación marginal de transformación. Cada nivel de consumo de un bien público óptimo en el sentido de Pareto, va acompañado de una distribución de la renta diferente. La regla básica que debe cumplirse para que el nivel de provisión de bienes públicos sea eficiente debe modificarse cuando la recaudación de los ingresos y la redistribución de la renta conllevan costos (distorsiones). La gestión eficiente del Estado es en sí misma un bien público.

Prosiguiendo con el economista Stiglitz, nos dice que los “programas de gasto público constan de ocho pasos principales:

- a) Identificar una necesidad: el origen de la solicitud de un programa público. (aquí se podría mencionar como necesidad, la creación suficiente de plazas para maestros que requieren su cambio de adscripción).
- b) Identificar el fallo del mercado (si existe): averiguar si lo que se pretende es modificar la distribución actual de la renta o mejorar la provisión de un bien preferente. (aquí la falla sería que aunque hay solicitudes de cambio, no se pueden atender al no existir el recurso presupuestal suficiente).
- c) Identificar otros programas que puedan resolver los problemas observados: señalar en particular aquellos rasgos que vayan a condicionar los resultados de su aplicación. (aquí podemos mencionar que si no existen plazas para satisfacer las solicitudes de cambios, es necesario implementar algún programa extraordinario para estar en posibilidad de atender este rubro).
- d) Identificar como afectan los distintos programas a la eficiencia económica. (aquí la eficiencia se mediría en base al total de solicitudes beneficiadas en proporción de las recibidas).
- e) Identificar las consecuencias distributivas de los distintos programas. (aquí se deberá de revisar como influye en la atención del servicio educativo el proceso de cambios , con maestros ubicados en su lugar de origen).
- f) Identificar las disyuntivas entre la equidad y la eficiencia. (de igual manera, que repercusiones tendrá en el corto y en el mediano plazo, el decremento de la movilidad de personal docente a nivel nacional).

- g) Determinar el grado en que los distintos programas posibles cumplen los objetivos propuestos. (que repercusiones tendrá en el corto y en el mediano plazo, la llegada de maestros a su lugar de origen).
- h) Identificar como influye el proceso en la formulación y ejecución de los programas públicos."¹⁴ (aquí se puede poner como ejemplo como se verá afectada la calidad de la educación que imparten los maestros involucrados en el proceso de cambios).

Una de las controversias que se han generado en los últimos años en la mayoría de los países ha girado en torno a la educación. En algunos países es la tercera partida mayor del gasto público. De ahí surgen diversas preguntas como: ¿Debería asumir el Estado un papel mayor en la financiación de la educación?, ¿Debería financiar el Estado las escuelas privadas?, ¿Debería cobrarse en la universidad una matrícula que cubriera una parte importante de los costos de la enseñanza?, ¿Debería de asignarse fondos especiales para la educación de los adultos con pocos estudios?, Y la otra pregunta que sería ¿Por qué suministra el Estado la Educación?

El Estado siempre ha desempeñado un papel muy importante en la provisión de educación que por lo regular se ha dado por sentado. (No hay que olvidar que esta situación se deriva de nuestra Carta Magna). Sin embargo en muchos países, aunque proporciona financiación a las instituciones educativas, una gran parte de la educación es impartida por escuelas privadas, especialmente religiosas. La educación no es un bien público puro ya que este también puede ser proporcionado

¹⁴ Stiglitz, Op. Cit pág 283

por particulares. También se puede mencionar que las dos principales justificaciones del apoyo público a la educación son la creencia de que la calidad de la educación que reciba un niño no debe depender de forma decisiva de los recursos de sus padres y las imperfecciones de los mercados de capitales.

Nos dice el citado Stiglitz que el intento de proporcionar una educación compensatoria, en la que el estado trata de contrarrestar las desventajas de los hijos de padres pobres, puede reducir el producto nacional neto. El hecho de que la educación compensatoria produzca o no este efecto dependen de una cuestión técnica sobre la que no existe ningún acuerdo, a saber, si el producto marginal de la educación es mayor ó menor en el caso de las personas de origen social más bajo.

Mientras los padres tengan la posibilidad de llevar a sus hijos a escuelas privadas, el sistema de escuela pública sólo podrá conseguir un reducido grado de igualdad.

Aunque la educación no es el único determinante de los salarios futuros de una persona, existe una correlación sistemática entre ambos; sin embargo, no hay acuerdo sobre la explicación de esta correlación.

Aun y cuando el análisis que lleva a cabo este economista, nos lleva al punto de que la educación no tendría por que ser un bien público, para nuestro entorno nacional si es un bien público gratuito que otorga el Estado en base a lo que dicta nuestra Carta Magna, por lo que si se aplicara un análisis en este sentido en nuestro país, ¿Cómo quedaríamos todos los que no tenemos posibilidades de acceder una escuela privada?

1.3 El Gasto Público del Sector Educativo

El derecho a la educación y las condiciones en que se debe otorgar este servicio esta fundamentado en los Artículos 3º y 31º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamentación en la Ley General de Educación. Por lo que se refiere al Artículo 3º de la Constitución el mismo a la letra dice: *“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado--Federación, Estados y Municipios--, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”*.¹⁵ Asimismo también menciona que dicha educación deberá ser laica, luchará contra la ignorancia y sus efectos. En otros puntos menciona que esta educación deberá ser gratuita y que los particulares también podrán otorgar educación en todos sus tipos y modalidades. Existe otro apartado en el cual se cita que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias dirigidas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, *a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas*. Por su parte, el Artículo 31 en su Primer apartado menciona que *“es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos ó pupilos concurran a las escuelas públicas ó privadas, para obtener la educación primaria y secundaria y reciban la militar,*

¹⁵ Miguel Carbonell, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2004, p. 7.

en los términos que establezca la ley".¹⁶ Este marco normativo regula la educación que imparte el estado, los organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, asimismo, establece la facultad de las universidades e instituciones de educación superior con autonomía para gobernarse en los aspectos administrativos y académicos, de conformidad con los principios del artículo tercero constitucional. Con la reforma al citado artículo, en noviembre de 2002, la educación preescolar será obligatoria para los niños de 5 años a partir del ciclo escolar 2004-05, para los de cuatro años a partir del ciclo 2005-06 y para los de tres años a partir del ciclo escolar 2008-09.

Tomando como base esta normatividad, podemos afirmar que la educación básica es responsabilidad principal del sector público. Por su parte, la Ley General de Educación establece que existen tres tipos de educación: *la básica, la media superior y la superior*.

Para efectos del presente trabajo solo comentaremos que la educación básica se conforma por tres niveles: *preescolar, primaria y secundaria*. La educación preescolar se conforma por tres grados, el primero para niños de tres años, el segundo para niños de cuatro años y el tercero para niños de cinco años. La educación primaria se imparte en seis grados para niños y jóvenes de 6 hasta los menores de 15 años y su conclusión, que se acredita mediante un certificado oficial; es requisito indispensable para ingresar a la educación secundaria. La educación secundaria se imparte en tres grados y su conclusión, que se acredita mediante certificado oficial, es requisito para

¹⁶ Ibidem, p. 47

ingresar a la educación media superior. Los tres niveles de la educación básica cuentan con servicios que se adaptan además a las necesidades lingüísticas y culturales de los grupos indígenas del país, de la población rural dispersa y los grupos migrantes.

Además de los tres tipos, el sistema educativo comprende la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos. La educación inicial atiende a niños desde los 45 días de nacidos hasta los de tres años, con el propósito de favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo afectivo y social, incluyendo la orientación de padres de familia y tutores para la educación de sus hijos o pupilos. La educación especial esta orientada a la atención de individuos con discapacidades transitorias ó definitivas ó aptitudes sobresalientes, incluyendo la orientación a padres de familia y tutores. La educación para adultos está destinada a personas de quince años ó más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende la alfabetización, la educación primaria, la secundaria y la formación para el trabajo. De conformidad con el método de enseñanza el sistema educativo se divide en dos modalidades: la escolarizada y la no escolarizada. La primera es la de mayor cobertura, es presencial, pues el alumno asiste a un plantel para cubrir un programa de estudios de conformidad con un calendario de actividades oficial previamente definido. La modalidad no escolarizada se refiere a la enseñanza abierta ó a distancia, es no presencial ó parcialmente presencial y se adapta a las necesidades de los usuarios del servicio, funcionando con el apoyo de asesores. Para llevar a efecto lo anterior, es primordial contar con el personal correspondiente, el cual esta representado por la planta docente, tanto en el nivel de preescolar como en el de primarias y secundarias, pasando por sus diferentes modalidades.

En este capítulo, no necesariamente tendremos que esperar ver cuadros con cifras estratosféricas que representan el gasto público que hace el Gobierno para dar atención a este servicio. Para los efectos del presente trabajo nos avocaremos a mostrar como se ha comportado el documento denominado "Analítico de plazas puesto para los años de 2000, 2001 y 2002". En estos documentos se contempla el total de plazas a nivel nacional con las cuales se ha dado atención al servicio educativo que otorga la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como, el total de plazas que se han creado para dar atención al proceso de cambios de adscripción interestatales, en los mencionados años.

Para que la siguiente información se comprenda de una manera más fácil, empezaremos por mencionar que las plazas que más comunes son para el dominio público son las de maestro de primaria, de secundaria y de preescolar o kinder. Una característica que diferencia a las plazas de primaria y secundaria es que las plazas de primaria son de jornada, esto es, que su horario de trabajo alcanza a la semana un total de 25 horas (5 por día en su centro de trabajo frente a grupo) y el profesor de secundaria se mide por hora a la semana (hora-semana-mes), como máximo a la semana labora 19 horas. En los siguientes cuadros se muestra el comportamiento de estas plazas en los años señalados.

Cuadro No. 1

Total de Plazas de Educación Básica para el año 2000.

Clave Categoría	Denominación	Distrito Federal Ramo XI		Distrito Federal Ramo XXV		Entidades Federativas Ramo XXXIII	
		Número	%	Número	%	Número	%
		E0180	Maestra Jardín Niños. (Plaza de Jornada)	22	3.61	6,304	8.79
E0280	Maestra Primaria. (Plaza de Jornada)	123	20.19	20,266	28.27	191,692	32.63
E0362	Profesor Secundaria. (Plaza de H. S. M.)	5,253.0	2.46	233,755.0	24.07	1,183,891.5	19.00
	Total Plazas de Jornada	609	100	71,684	100	587,396	100
	Total Plazas de Hora Semana-Mes	213,436.5	100	970,988	100	6,228,558.5	100

Fuente: Secretaría Educación Pública, DGRF, Analítico plazas-puestos para el año 2000. Asignación original.

El número de las plazas de preescolar y de primaria que se muestran únicamente contemplan las plazas iniciales, esto es, son plazas de maestros que no han podido ingresar a la Carrera Magisterial, por no estar interesados o por no haber acreditado los exámenes que se hacen año con año. Como se puede observar estas plazas representan aproximadamente el 30% del total de plazas de educación básica. Por lo que se refiere a los datos de la clave de secundaria esta representa el 20% aproximadamente, e incluye a los niveles de secundaria general, técnica física y tele secundaria. Ahora para el 2001 la situación fue la siguiente:

Cuadro No. 2

Total de Plazas de Educación Básica para el año 2001.

Clave Categoría	Denominación	Distrito Federal		Distrito Federal		Entidades Federativas	
		Ramo XI		Ramo XXV		Ramo XXXIII	
		Número	%	Número	%	Número	%
E0180	Maestra Jardín Niños. (Plaza de Jornada)	22	3.67	6,264	8.76	62,892	10.62
E0280	Maestra Primaria. (Plaza de Jornada)	121	20.20	19,642	27.48	192,481	32.52
E0362	Profesor Secundaria. (Plaza de H. S. M.)	4,761.0	2.17	231,194.0	23.65	1,209,492.5	22.98
	Total Plazas de Jornada	599	100	71,473	100	591,732	100
	Total Plazas de Hora Semana-Mes	218,557.5	100	977,356	100	5,263,003.0	100

Fuente: Secretaría Educación Pública, DGRF, Analítico plazas-puestos para el año 2001. Asignación original.

Como se observa, para este año se detecta un incremento en el número de plazas de preescolar de aproximadamente 1000 plazas, en las Entidades Federativas y un descenso en las plazas de primaria en el DF de aproximadamente 600; pero en el total se refleja un incremento de 4000 plazas aproximadamente lo cual es producto del crecimiento natural de plazas.

Por lo que se refiere a las categorías de primaria se observa que se fue a la baja en el Distrito Federal pero se fue hacia arriba en lo que se refiere a los Estados:

Cuadro No. 3

Total de Plazas de Educación Básica para el año 2002.

Clave Categoría	Denominación	Distrito Federal Ramo XI		Distrito Federal Ramo XXV		Entidades Federativas Ramo XXXIII	
		Número	%	Número	%	Número	%
		E0180	Maestra Jardín Niños. (Plaza de Jornada)	24	4.29	6,055	8.46
E0280	Maestra Primaria. (Plaza de Jornada)	119	21.28	19,427	27.16	192,990	32.33
E0362	Profesor Secundaria. (Plaza de H. S. M.)	4,649.0	2.19	230,860.0	23.20	1,232,943.5	22.51
	Total Plazas de Jornada	559	100	71,519	100	596,760	100
	Total Plazas de Hora Semana-Mes	211,767.5	100	994,880.0	100	5,475,271.0	100

Fuente: Secretaría Educación Pública, DGRF, Analítico plazas-puestos para el año 2002. Asignación original.

Para este año se puede observar como las plazas de maestro de primaria, así como, las de preescolar se han ido a la baja en el ramo XXV, igual que las plazas de primaria. Aun y cuando en el global del analítico de plazas puestos, en lo que se refiere a las plazas de jornada se tiene un incremento de plazas, en las plazas que se necesitan para dar atención al proceso de cambios de adscripción interestatales no se observa algún incremento como se observa en los cuadros que siguen, aun y con el crecimiento natural del analítico de plazas puestos, por la creación de plazas que genera la Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto, denominada "Programación detallada", la cual tiene por objeto el dar atención a los egresados de educación normal a nivel nacional. Esta creación de plazas también se lleva a cabo para dar atención al proceso de cambios de adscripción interestatales.

Cuadro No. 4
AÑO 2000

Total de Plazas Creadas para apoyar el proceso de Cambios de Adscripción Interestatales.

ESTADO	PREESCOLAR		PRIMARIA		ESPECIAL		SECUNDARIAS		PERSONAL ADMINISTRATIVO	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
AGUASCALIENTES	4	1.14	1	0.62	3	0.76	9	1.17	1	7.14
BAJA CALIFORNIA	24	6.86	48	29.81	14	3.54	25	3.24	1	7.14
BAJA CALIF. SUR.	2	0.57	7	4.35	9	2.28	6	0.78	0	0
CAMPECHE	2	0.57	2	1.24	11	2.78	8	1.04	1	7.14
COAHUILA	11	3.14	2	1.24	22	5.57	16	2.08	0	0
COLIMA	7	2.00	1	0.62	3	0.76	12	1.56	1	7.14
CHIAPAS	12	3.43	0	0	16	4.05	41	5.32	0	0
CHIHUAHUA	34	9.71	28	17.39	16	4.05	36	4.67	0	0
D. F.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DURANGO	2	0.57	1	0.62	17	4.30	8	1.04	1	7.14
GUANAJUATO	14	4.00	1	0.62	3	0.76	19	2.47	0	0
GUERRERO	2	0.57	2	1.24	31	7.85	42	5.45	0	0
HIDALGO	9	2.57	3	1.86	4	1.01	23	2.99	1	7.14
JALISCO	5	1.43	3	1.86	36	9.11	48	6.23	1	7.14
EDO. MÉXICO	21	6.00	2	1.24	15	3.80	99	12.78	1	7.14
MICHOACÁN	28	8.00	0	0	10	2.53	42	5.45	0	0
MORELOS	11	3.14	4	2.48	9	2.28	18	2.34	2	14.29
NAYARIT	2	0.57	1	0.62	5	1.27	10	1.30	0	0
NUEVO LEÓN	11	3.14	2	1.24	14	3.54	24	3.11	0	0
OAXACA	29	8.29	0	0	24	6.08	71	9.21	0	0
PUEBLA	15	4.29	3	1.86	9	2.28	24	3.11	0	0
QUERÉTARO	6	1.71	1	0.62	9	2.28	12	1.56	0	0
QUINTANA ROO	27	7.71	40	24.84	7	1.77	19	2.47	0	0
SAN LUIS POTOSÍ	2	0.57	1	0.62	4	1.01	8	1.04	0	0
SINALOA	18	5.14	0	0	27	6.84	15	1.95	0	0
SONORA	10	2.86	1	0.62	15	3.80	16	2.08	0	0
TABASCO	3	0.86	0	0	7	1.77	13	1.69	0	0
TAMAULIPAS	10	2.86	2	1.24	17	4.30	27	3.50	1	7.14
TLAXCALA	9	2.57	2	1.24	6	1.52	14	1.82	1	7.14
VERACRUZ	11	3.14	1	0.62	16	4.05	36	4.67	1	7.14
YUCATÁN	4	1.14	2	1.24	4	1.01	9	1.17	1	7.14
ZACATECAS	5	1.43	0	0	12	3.04	21	2.73	0	0
TOTAL	350	100	161	100	395	100	771	100	14	100

Fuente: Recursos nueva creación para apoyar el proceso de cambios de adscripción interestatales, 2000.

Para los niveles educativos de preescolar y primaria se incluye lo que corresponde a la educación indígena. Y lo que se refiere al nivel educativo de secundarias incluye secundarias generales, secundarias técnicas, educación física y tele secundarias. En cuanto al personal administrativo incluye a personal de intendencia, secretarías y auxiliares administrativos. Algo que destaca en esta creación de plazas es que para el Distrito Federal no existe dicha creación. También es conveniente señalar que las cantidades que se asientan en la columna del nivel educativo de secundarias están representadas con la equivalencia de: 19 horas igual a una plaza. Aun y cuando pueden existir en el servicio activo, maestros con plazas de menos horas, desde una y hasta 18 ó más, se toma la cantidad de 19 por ser el número de horas que se otorgan a los egresados de educación normal. De esta manera se tiene un panorama un poco más amplio y entendible para poder respaldar el criterio de que la creación de plazas ha ido hacia la baja con el paso de los años. En los cuadros 1, 2 y 3 se asientan los totales de horas que contienen los analíticos de plazas puestos para los años señalados. Entonces esas cantidades de horas se ven un tanto ilógicas en comparación con estos cuadros que contienen la información de la creación de plazas. Si comparamos el total de plazas creadas de la plaza de maestro de primaria con el total de plazas que contiene el analítico de plazas puestos del 2000 veremos que no representa ni el 1% (0.08). Y si hacemos lo mismo con la plaza de secundaria nos daremos cuenta que también no representa ni el 1%. (0.09). Entonces la idea de llevar a cabo un proceso definitivo no tendría mucha repercusión en cuanto al gasto que se tendría que realizar. En el siguiente cuadro que corresponde al 2001 se observará como se ha presentado el descenso en la creación de plazas.

Cuadro No. 5

AÑO 2001

Total de Plazas Creadas para apoyar el proceso de Cambios de Adscripción Interestatales.

ESTADO	PREESCOLAR		PRIMARIA		ESPECIAL		SECUNDARIAS		PERSONAL ADMINISTRATIVO	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
AGUASCALIENTES	1	0.32	1	0.50	4	0.79	12	1.49	1	7.69
BAJA CALIFORNIA	13	4.18	56	28.00	18	3.57	17	2.11	0	0
BAJA CALIF. SUR.	1	0.32	9	4.50	7	1.39	9	1.12	0	0
CAMPECHE	1	0.32	1	0.50	16	3.17	7	0.87	0	0
COAHUILA	7	2.25	1	0.50	23	4.56	20	2.48	0	0
COLIMA	3	0.96	1	0.50	4	0.79	7	0.87	0	0
CHIAPAS	23	7.40	1	0.50	19	3.77	45	5.58	0	0
CHIHUAHUA	16	5.14	54	27.00	18	3.57	9	1.12	0	0
D. F.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DURANGO	5	1.61	0	0	18	3.57	11	1.36	1	7.69
GUANAJUATO	16	5.14	0	0	26	5.16	11	1.36	1	7.69
GUERRERO	3	0.96	1	0.50	30	5.95	50	6.20	1	7.69
HIDALGO	3	0.96	4	2.00	11	2.18	22	2.73	1	7.69
JALISCO	13	4.18	0	0	46	9.13	39	4.83	0	0
EDO. MÉXICO	7	2.25	1	0.50	19	3.77	54	6.69	1	7.69
MICHOACÁN	31	9.97	1	0.50	7	1.39	37	4.58	0	0
MORELOS	3	0.96	4	2.00	26	5.16	18	2.23	0	0
NAYARIT	1	0.32	2	1.00	9	1.79	9	1.12	0	0
NUEVO LEÓN	14	4.50	1	0.50	19	3.77	27	3.35	1	7.69
OAXACA	30	9.65	1	0.50	47	9.33	111	13.75	1	7.69
PUEBLA	10	3.22	1	0.50	20	3.97	40	4.96	0	0
QUERÉTARO	6	1.93	0	0	11	2.18	76	9.42	1	7.69
QUINTANA ROO	21	6.75	47	23.50	8	1.59	19	2.35	0	0
SAN LUIS POTOSÍ	2	0.64	0	0	2	0.40	12	1.49	0	0
SINALOA	11	3.54	0	0	0	0	11	1.36	0	0
SONORA	9	2.89	1	0.50	20	3.97	13	1.61	0	0
TABASCO	4	1.29	0	0	16	3.17	12	1.49	0	0
TAMAULIPAS	18	5.79	5	2.50	0	0	37	4.58	0	0
TLAXCALA	5	1.61	2	1.00	13	2.58	9	1.12	1	7.69
VERACRUZ	28	9.00	2	1.00	24	4.76	38	4.71	2	15.38
YUCATÁN	3	0.96	2	1.00	12	2.38	2	0.25	1	7.69
ZACATECAS	3	0.96	1	0.50	11	2.18	23	2.85	0	0
TOTAL	311	100	200	100	504	100	807	100	13	100

Fuente: Recursos nueva creación para apoyar el proceso de cambios de adscripción interestatales, 2001.

Para este año de 2001 se observa un incremento de plazas creadas para el nivel educativo de primaria de 24.2%, pero en el nivel de preescolar se observa que se creó solo el 88.8% de plazas en comparación con el total creado en el 2000. Para el nivel de secundaria se alcanzó un crecimiento de 4.66% en comparación del año anterior. Esto fue debido a que en algunos estados se crearon casi el 100% de plazas en base a lo que se creó en el 2000. Así tenemos que para el nivel de preescolar en el estado de Baja California se crearon solo 13 plazas mientras que en el año anterior fueron creadas 24, en el Estado de Morelos se crearon solo 3 plazas en 2001 y 11 en 2000, en el Estado de Colima para 2001 fueron 3 y en 2000 fueron 7. Por lo que se refiere al nivel de primaria en el Estado de Chihuahua fueron creadas 54 plazas en 2001 y en el año del 2000 fueron creadas 28, o sea el doble de lo creado en dicho año. En los Estados de Baja California y Quintana Roo es en donde se concentró la creación de plazas en este año del 2001, ya que cada uno recibió 56 y 47 respectivamente. En el resto de estados se mantuvo esa contracción de la creación de plazas, ya que si se observa el cuadro se verá que son pocos en dónde se rebasa la cifra de 8 plazas. Para el nivel de secundarias, se observa un incremento considerable viendo el comportamiento que ha tenido la creación de plazas, para este proceso de cambios en los niveles de preescolar y primaria. También, para el personal administrativo se presentó un retroceso, ya que de 14 plazas en el 2000, se alcanzó solo 13 plazas para este año 2001. En algunos estados, en ninguno de los dos años les fue creado algún recurso para este personal. Lo anterior, deriva en que para este personal se reduzca la oportunidad de poderse mover a alguna entidad.

Cuadro No. 6

AÑO 2002

Total de Plazas Creadas para apoyar el proceso de Cambios de Adscripción Interestatales

ESTADO	PREESCOLAR		PRIMARIA		ESPECIAL		SECUNDARIAS		PERSONAL ADMINISTRATIVO	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
AGUASCALIENTES	5	1.37	1	2.44	6	1.78	7	1.29	1	7.69
BAJA CALIFORNIA	24	6.58	1	2.44	18	5.34	15	2.76	0	0
BAJA CALIF. SUR.	5	1.37	0	0	4	1.19	15	2.76	0	0
CAMPECHE	1	0.27	1	2.44	9	2.67	10	1.84	0	0
COAHUILA	12	3.29	1	2.44	7	2.08	57	10.48	0	0
COLIMA	4	1.10	1	2.44	2	0.59	6	1.10	0	0
CHIAPAS	8	2.19	1	2.44	12	3.56	41	7.54	0	0
CHIHUAHUA	30	8.22	0	0	10	2.97	25	4.60	0	0
D. F.	0	0	0	0	0	0	1	0.18	1	7.69
DURANGO	8	2.19	0	0	12	3.56	10	1.84	0	0
GUANAJUATO	24	6.58	1	2.44	4	1.19	15	2.76	0	0
GUERRERO	12	3.29	1	2.44	11	3.26	24	4.41	1	7.69
HIDALGO	3	0.82	2	4.88	5	1.48	14	2.57	1	7.69
JALISCO	13	3.56	1	2.44	14	4.15	25	4.60	0	0
EDO. MÉXICO	17	4.66	2	4.88	13	3.86	30	5.51	1	7.69
MICHOACÁN	12	3.29	1	2.44	12	3.56	24	4.41	0	0
MORELOS	6	1.64	4	9.76	7	2.08	13	2.39	1	7.69
NAYARIT	2	0.55	1	2.44	11	3.26	6	1.10	0	0
NUEVO LEÓN	28	7.67	1	2.44	20	5.93	15	2.76	1	7.69
OAXACA	24	6.58	0	0	5	1.48	37	6.80	1	7.69
PUEBLA	15	4.11	1	2.44	14	4.15	17	3.13	1	7.69
QUERÉTARO	10	2.74	0	0	7	2.08	10	1.84	0	0
QUINTANA ROO	10	2.74	1	2.44	5	1.48	12	2.21	0	0
SAN LUIS POTOSÍ	2	0.55	1	2.44	6	1.78	12	2.21	1	7.69
SINALOA	25	6.85	1	2.44	21	6.23	8	6.47	0	0
SONORA	3	0.82	0	0	19	5.64	4	0.74	1	7.69
TABASCO	4	1.10	1	2.44	18	5.34	9	1.65	0	0
TAMAULIPAS	17	4.66	5	12.20	21	6.23	22	4.04	0	0
TLAXCALA	8	2.19	3	7.32	7	2.08	4	0.74	0	0
VERACRUZ	19	5.21	6	14.63	17	5.04	28	5.06	1	7.69
YUCATÁN	5	1.37	2	4.88	15	4.45	9	1.65	1	7.69
ZACATECAS	9	2.47	0	0	5	1.48	20	3.58	0	0
TOTAL	365	100	41	100	337	100	544	100	13	100

Fuente: Recursos nueva creación para apoyar el proceso de cambios de adscripción interestatales, 2002.

Aquí para este año del 2002 la creación de plazas de primaria ya se cayó a niveles realmente críticos, pues únicamente se alcanzó la cifra de 41 plazas, lo cual representa una quinta parte de las plazas creadas en el 2001 y el 0.006%, en comparación con el total de plazas que se tienen en techo financiero ó analítico de plazas. Para el nivel de secundaria también se presentó un descenso, ya que únicamente fueron creadas 544 plazas, lo cual representa un decremento del 32.58%, en comparación con lo creado en el 2001. Dicho descenso de plazas creadas en este año de 2002, lo veremos reflejado en los resultados obtenidos en el proceso de cambios de adscripción en el citado año. Al observar el cuadro nos encontramos con que esta creación de plazas presentó situaciones muy diversas, ya que en el estado de Baja California en el 2001 hubo 56 plazas de primaria creadas y para este año solamente una. Luego en Chihuahua después de una creación de 54 plazas en 2001, para el año del 2002 no se creó ninguna plaza. Y de igual forma en el estado de Quintana Roo después de beneficiarse con la creación de 47 plazas de primaria en 2001 para el 2002 no le fue creada más que una. Para el Distrito Federal en ninguno de los tres años fueron creadas plazas. Para el nivel de educación especial también se presentó un descenso bastante significativo, ya que de 504 plazas creadas en 2001, para el 2002 solo se alcanzó un total de 337 plazas lo cual representa un 33.13% menos. Esto fue debido a que en algunos estados como por ejemplo Coahuila, Chihuahua y Zacatecas, hubo decremento de plazas pasando de 23 a 7, de 18 a 10 y de 11 a 5, respectivamente. Los estados dónde se reflejó de una manera significativa dicho descenso fue en Oaxaca pasando de 47 a 5 y en Guanajuato de 26 a 4 plazas creadas. Por lo que se refiere al nivel de preescolar se

presentó un ascenso, así como, también para el personal administrativo. Aunque la creación de plazas de personal administrativo en los tres años mostrados no rebaso la cifra de 14, que realmente es muy poco.

1.4 Los Problemas de la educación en México, en el contexto del Plan Nacional de Educación

En la actualidad se puede afirmar que aunque México ha logrado avances en materia de cobertura e inversión educativas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su informe del mes de septiembre del 2003, revela que se permanece estancado a nivel internacional en diversos indicadores y mantiene rezagos en cuanto a la calidad de la enseñanza. Por medio de este informe denominado "Panorama de la Educación 2003", el cual se publicó en el mes ya mencionado, el organismo destacó que a diferencia de un país como Corea, en donde se incrementó el gasto y se mejoró el desempeño educativo en un lapso relativamente corto, en México los logros aún no alcanzan para revertir las deficiencias.

"Si se compara la situación en México y Corea hace una generación, México estaba en el lugar 28 y Corea en el 24 en cuanto al número de alumnos que concluyen la secundaria. Hoy Corea está en el lugar número uno, pero México permanece prácticamente en el mismo lugar. Corea invierte más del 7 por ciento del PIB en educación, mientras que en México se invierte el 5.5 por ciento", aseveró Andreas Schleicher, Jefe de la División de Indicadores y Análisis de la Dirección de Educación

de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En videoconferencia transmitida desde la oficina del organismo en Berlín, Alemania, el funcionario subrayó que el gasto en educación debe verse como una inversión económica y social a largo plazo y no como una carga presupuestaria. "La educación es impulsora de la productividad laboral. Lo que se hace en las escuelas y en las universidades tiene un efecto importante a largo plazo en la economía", dijo el especialista, que consideró que México enfrenta el reto de garantizar la cobertura universal de la educación obligatoria y al mismo tiempo emprender una mejora en la calidad de la enseñanza. De acuerdo con el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre 1995 y el 2000 los recursos destinados a la educación en México pasaron de 22.4 a 23.6 por ciento del gasto público total, la proporción más alta entre los países integrantes de la organización.

Sin embargo, el gasto por estudiante de primaria es de apenas mil 291 dólares al año, un cuarto del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El documento advierte que aunque la cobertura en primaria y secundaria es ya superior al 90 por ciento, la expectativa escolar para los menores de 5 años es de alrededor de 12 años, cuando en países como Suecia y Australia supera los 20 años. Alerta además sobre el hecho de que el 54 por ciento de las jóvenes mexicanas de entre 25 y 29 años de edad no estudian ni tiene empleo, la segunda proporción más alta entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), después de Turquía. "El informe considera, por otra parte, que uno de los principales retos que enfrenta el sistema escolar mexicano es el

de la sobrecarga de trabajo para los maestros". A nivel primaria, la carga de enseñanza de los maestros en México es de 800 horas reglamentarias por año, cercano al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 792 horas. "En contraste, en los primeros años de secundaria, un maestro en México debe enseñar mil 182 horas al año, el número más alto de horas obligatorias dentro de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y 1.7 veces el promedio de la organización, de 714 horas", indica el organismo en un comunicado. Además, apuntó, cada maestro atiende a un promedio de 29 alumnos, casi el doble del promedio de la organización.

El estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entre 265.000 alumnos de 32 países ubica a México en el penúltimo sitio en cuanto a comprensión de lectura, matemáticas y ciencias. La investigación, difundida en París por el Programa Internacional para el Seguimiento de los Conocimientos de los Alumnos, se desarrolló el año pasado en 28 de los 30 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en Brasil, Letonia, Liechtenstein y Rusia, cuatro naciones ajenas al grupo. Los técnicos concluyeron que los países con mejor calidad educativa son Finlandia, Japón y Corea, mientras que el último lugar de la escala fue ocupado por Brasil. El Secretario de Educación de México, Reyes Tamez entiende que remontar la mala calidad educativa en el país tomará décadas, pero confió en que los primeros resultados del cambio se verán en el 2006, cuando termine la gestión del presidente Fox.

En el ciclo escolar 1970-1971 había 11,5 millones de estudiantes y 332.000 maestros,

mientras que en el periodo 2000- 2001 el número de estudiantes creció a 29 millones y el de maestros a 1,4 millones. Además, las evaluaciones oficiales indican que México pasó entre 1970 y 2000 de ser un país con educación promedio de tercer año de primaria a tener una media de segundo año de secundaria. Las estadísticas disponibles subrayan el progreso cuantitativo de la educación, pero ocultan el deterioro en la calidad.

Por otra parte, en octubre del 2003 trascendió que el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el último del PRI, ocultó durante su gestión la baja nota sacada por México en una evaluación realizada en 40 países por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo. En ese trabajo, realizado en 1995, los alumnos mexicanos de tercero y cuarto año de enseñanza primaria y de primero y segundo de secundaria se ubicaron en los últimos lugares en matemáticas y ciencias.

La decisión de no difundir los resultados de la evaluación de 1995 tuvo la intención de impulsar un "ánimo general favorable" y para no desanimar a la población, justificó Miguel Limón, quien fuera Secretario de Educación del gobierno de Zedillo. Además, ex colaboradores de Zedillo reconocieron haber realizado gestiones ante la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo para diferir la difusión de los resultados obtenidos por los estudiantes mexicanos. En cambio, ahora Fox dijo que no ocultara ninguna evaluación ni estudio que se haga sobre el país, pues, según afirmó, ya terminaron los años de "simulación y de autoritarismo".

Para que México consiga despegar hacia un desarrollo sostenido y sustentable tiene que mejorar mucho en su calidad educativa, insiste el mandatario en forma periódica. Según diversos estudios, de cada 100 niños que entran a la escuela en México solo uno logra llegar a la universidad. En este sentido, es de vital importancia que se empiece a establecer las estrategias que conlleven a que esas estadísticas tan desanimantes para nosotros los mexicanos, se puedan revertir en un futuro no muy lejano. ¿Quién va a ser un elemento importante para llevar a cabo esta tarea? Pues nada más y nada menos que el maestro de primaria. Si, el maestro de primaria, pues es el quien esta al frente de los grupos de educandos que van a ser el futuro de México.

No hay que olvidar algo muy importante y es que el maestro aparte de su obligación de estar frente al grupo de alumnos, también lo vemos realizando tareas tales como: vigilar la entrada de los niños, anotar a los retrasados, dar los toques a los timbres o campana indicando la hora de formarse, dirigir la formación, dar los mismos toques al inicio o fin de recreo y hora de salida, nuevamente dirigir la formación, cuidar a los niños durante el recreo, vigilar y registrar la asistencia de los niños al salón y/o en la escuela, revisar el aseo de los niños y de los salones, coordinar a los niños para asear la escuela, atender la cooperativa escolar, recibir y revisar mercancía, llevar la contabilidad de las ventas, organizar y realizar las diversas fiestas escolares y/o con la población, organizar rifas, kermesses, organizar y llevar a cabo funciones de teatro, cine, títeres, magos, payasos, etc., ensayar y organizar desfiles, preparar grupos deportivos, ensayar bailables, poemas, tablas gimnásticas rondas, ensayar la escolta,

participar en la inscripción de alumnos, entregar documentos, etc.

Si a esos maestros de primaria se les apoya y se les reubica en su lugar de nacimiento, en su Estado natal, cerca de su familia, contribuirá a que la calidad de la enseñanza elemental se incremente.

Al estar en sus lugares de origen, ya no tendrán que desplazarse semana a semana para ver a sus hijos, sus esposas, sus padres, sus familiares, lo cual también les genera un desembolso monetario considerable, cosas que de una u otra forma repercuten en su desempeño como trasmisor de la enseñanza básica, esa en la cual, hoy en día, esos informes de la mencionada Organización (OCDE), nos muestran como un país de lento aprendizaje, de nulo aprovechamiento, y eso, es una de las muchas consecuencias de que los maestros no tengan una estabilidad emocional, monetaria, espiritual inclusive. Eso, aunque se escuche exagerado, es de vital importancia para la impartición de la enseñanza básica que llevan a cabo. Por tal motivo es que en este trabajo, se esta analizando la situación de el proceso de reubicación de los maestros en su lugar de origen, en su Estado natal.

2. EL PROCESO DENOMINADO CAMBIOS DE ADSCRIPCIÓN INTERESTATALES

2.1 Criterios Generales

Se denomina cambios de adscripción interestatales a los movimientos que se autorizan al personal adscrito a la Secretaría de Educación Pública (SEP), y/u Órganos Educativos en las Entidades Federativas que se encuentren en servicio activo, de un Centro de Trabajo a otro, dentro del Distrito Federal ó de un Estado a otro, con base en las normas y lineamientos específicos para cada nivel educativo y con fundamento en los artículos 16 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 25 fracción XIII, 55, 56 y 57 del Reglamento de las Condiciones Generales de trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. El Proceso de Cambios de Adscripción Interestatales del personal docente de los Subsistemas de Educación Preescolar, Primaria, Indígena, Especial, Física, Secundaria General, Secundaria Técnica y Tele secundaria, que fue transferido como resultado del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica será regulado por la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales. Los Cambios de Adscripción se sujetarán a la convocatoria respectiva que emite la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales. Para llevar a efecto los cambios de adscripción de estado a estado, cada año la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales emitirá una convocatoria en la que se establecerá de manera conjunta (SEP--SNTE) los criterios que regulan este proceso.

2.2 Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales

La Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales esta conformada por representantes de la Secretaría de Educación Pública y por representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Esta Comisión esta integrada por un Presidente el cual es designado por la SEP, un Vicepresidente designado por el SNTE, dos Secretarios designados uno por la SEP, y el otro por el SNTE, un Secretario Técnico designado por la SEP, un Asesor Técnico designado por la Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto y los 31 Representantes Estatales que son funcionarios acreditados por cada autoridad educativa en los Estados. Las Subcomisiones Nacionales Mixtas de Cambios Interestatales, para cada nivel educativo, quedan integradas de la siguiente manera: un Presidente designado por la SEP, un Vicepresidente designado por el SNTE, dos Secretarios designados uno por la SEP y otro por el SNTE y un Secretario Técnico designado por la SEP.

2.2.1 Instalación de la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales

Con el propósito de brindar las mejores condiciones para el desarrollo profesional de los maestros del país, es que año con año, se instala la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales, la cual tiene como objetivo principal, el reubicar al personal docente de educación básica, así como, dar apoyo y asistencia a la educación en servicio activo, en un centro de trabajo diferente al de su adscripción actual con el fin

de acercarlo con sus familiares, por así convenir a sus intereses personales o por ser su lugar de nacimiento. (Es importante mencionar que al menos el 18% del total de la población mexicana, se encuentra laborando en un estado distinto de su lugar de nacimiento). Para iniciar el proceso que se está analizando la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, llevan a cabo una reunión general nacional, en la cual el Oficial Mayor de la SEP procede a instalar formalmente la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales; a esta ceremonia de instalación se invita a los Secretarios de Educación de los Estados, con el propósito de que estos acrediten a sus representantes ante la Comisión Nacional. Igualmente son instaladas las Subcomisiones Nacionales Mixtas de Cambios Interestatales para cada nivel educativo.

2.2.2 Consenso, impresión y distribución de Convocatorias y Solicitudes

Para llevar a efecto el Proceso de Cambios de Adscripción se hace primeramente un consenso de la agenda de actividades a desarrollar por la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales, entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se programa la agenda, se realiza el Consenso de convocatorias y solicitudes, estas se diseñan y elaboran igualmente de manera conjunta, elaborándose tres convocatorias, una para los niveles educativos de preescolar, primaria, especial e indígena, otra para los niveles educativos de secundarias generales secundarias técnicas, tele secundarias y educación física y una

tercera para los niveles de educación media superior y superior. Las solicitudes de cambios de adscripción son diseñadas una para cada nivel educativo: preescolar, primaria, indígena, especial, secundaria general, secundaria técnica, telesecundaria, educación física, educación media superior, superior, personal de apoyo y asistencia a la educación. Una vez que se aceptan los diseños de los mencionados documentos por parte de los integrantes de la citada Comisión Nacional, la Secretaría de Educación Pública (SEP) prevé el material necesario, conforme al tamaño y color acordados por la parte oficial y sindical, para su impresión. Al momento que ya se tiene lista la papelería en comento, se determina en función del comportamiento del proceso mismo durante los años anteriores en las entidades federativas, la cantidad que se les distribuirá, tanto de convocatorias como de solicitudes. Asimismo, se toma en consideración la papelería que será entregada a la representación sindical con el fin de que esta distribuya la misma en las oficinas de las secciones sindicales dependientes del SNTE a nivel nacional.

2.3 Funciones de la Comisión y Subcomisiones Nacionales

La Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales se encarga de distribuir a las Entidades federativas y Unidades Administrativas del Modelo de Educación Básica y Media Superior y Superior en áreas centrales, las convocatorias y solicitudes, a efecto

de que sean difundidas en los Centros de Trabajo correspondientes, asimismo se encarga de instrumentar lo necesario para la operación del Proceso.

Las solicitudes de todos los niveles educativos una vez requisitadas por los interesados son captadas en cuatro canales, los cuales son:

a) Unidad administrativa de la Entidad

b) La sección sindical de la Entidad

c) Sindicato Nacional y

d) La Dirección General de Personal

Para ser concentradas a nivel nacional en el seno de la Comisión Nacional para su administración en la fecha establecida en las convocatorias. Estas solicitudes son validadas por las Subcomisiones Nacionales Mixtas de Cambios y determinan la procedencia del cambio para cada uno de las solicitudes presentadas por los profesores, aplicando para ello las acciones siguientes: se determina por nivel educativo los cambios por encadenamiento natural, (entendiéndose por este, el medio de una programación que permite buscar que todas las personas que desean realizar su cambio interestatal estén correspondidas una a una) puedan ser autorizados y se determina la procedencia de las propuestas que para cambios de adscripción de estado a estado presenta el Sindicato. (En caso de existir alguna inconsistencia en dichas propuestas las Subcomisiones determinan los cambios de estado a estado procedentes para su autorización ante la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales). Una vez, que las solicitudes se concentran en el seno de la Comisión en la fecha establecida en la agenda de actividades se procede a su captura en una base de datos por nivel

educativo, emitiéndose un listado previo al final, el cual se entrega al Sindicato, para que sea validada la información capturada la cual consiste en asentar los datos proporcionados por los interesados en las solicitudes; ya revisado se emite un nuevo listado, por Estado de entrada y antigüedad laboral, el cual las subcomisiones utilizan en las mesas de trabajo en las fechas establecidas. Aquí en estas mesas de trabajo las Subcomisiones por la parte sindical entregan sus propuestas para nombramiento para nuevo ingreso con plaza inicial, doble plaza (solo para el subsistema de primarias), y cambios de adscripción a efecto de que sean analizadas y validadas de acuerdo a las condiciones de aplicación marcadas para cada una de ellas; el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación es el que determina cuáles son los cambios que se realizaran.

Para concluir con los trabajos del Proceso de Cambios, la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales consensa los resultados de cambios de adscripción y una vez dictaminados los cambios procedentes, la Comisión autoriza dichos movimientos, firmando de conformidad en cada uno de las relaciones emitidas, convocando a los representantes acreditados de los Estados de la República Mexicana a la reunión de clausura para hacer entrega de los cuadernillos oficiales que contienen los resultados obtenidos en el proceso, referente a la asignación de plazas iniciales a los egresados de las escuelas normales federales, doble plaza a los maestros del nivel educativo de primaria y cambios de adscripción, tanto de entradas como de salidas, por nivel educativo y Entidad Federativa. Los resultados del Proceso de Cambios, son dados a conocer por la Comisión Nacional a más tardar quince días antes del inicio del ciclo escolar.

2.4 El Presupuesto Asignado al Proceso de Cambios de Adscripción en el periodo 200-2002

Más que presentar cifras en pesos, para cumplir con el propósito del trabajo, el cual va enfocado a presentar como se ha desarrollado este proceso de cambios en los años de 2000 al 2002, es conveniente señalar que el proceso aún y como ya se ha detallado, funciona en base a la creación de vacantes, es necesario el que se le apoye con recursos de nueva creación. Estos recursos de nueva creación tienen el propósito principal de dar atención al personal que termina sus estudios de educación normal y ya se encuentra listo para impartir sus conocimientos frente a grupo. Y anexo a esos recursos se crean otra cantidad muy raquítica para apoyar el proceso. En el cuadro siguiente (aún y cuando ya se presentó por año), se concentran los recursos utilizados en los tres últimos procesos de cambios de adscripción interestatales.

Cuadro No. 7

Total de Recursos (plazas creadas) para dar atención al proceso de cambios de adscripción en el periodo 2000-2002

ESTADO	PREESCOLAR		PRIMARIA		ESPECIAL		SECUNDARIAS		PERSONAL ADMINISTRATIVO	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
AGUASCALIENTES	10	0.97	3	0.75	13	1.05	28	1.32	3	7.50
BAJA CALIFORNIA	61	5.95	105	26.12	50	4.05	57	2.69	1	2.50
BAJA CALIFORNIA	8	0.78	16	3.98	20	1.62	30	1.41	0	0
CAMPECHE	4	0.39	4	1.00	36	2.91	25	1.18	1	2.50
COAHUILA	30	2.92	4	1.00	52	4.21	93	4.38	0	0
COLIMA	14	1.36	3	0.75	9	0.73	25	1.18	1	2.50
CHIAPAS	43	4.19	2	.50	47	3.80	127	5.99	0	0
CHIHUAHUA	80	7.80	82	20.40	44	3.56	70	3.30	0	0
D. F.	0	00	0	0	0	0	1	0.05	1	2.50
DURANGO	15	1.46	1	0.25	47	3.80	29	1.37	2	5.00
GUANAJUATO	54	5.26	2	0.50	33	2.67	45	2.12	1	2.50
GUERRERO	17	1.66	4	1.00	72	5.83	116	5.47	2	5.00
HIDALGO	15	1.46	9	2.24	20	1.62	59	2.78	3	7.50
JALISCO	31	3.02	4	1.00	96	7.77	112	5.28	1	2.50
EDO. MÉXICO	45	4.39	5	1.24	47	3.80	183	8.60	3	7.50
MICHOACÁN	71	6.92	2	0.50	29	2.35	103	4.86	0	0
MORELOS	20	1.95	12	2.99	42	3.40	49	2.31	3	7.50
NAYARIT	5	0.49	4	1.00	25	2.02	25	1.18	0	0
NUEVO LEÓN	53	5.17	4	1.00	53	4.29	66	3.11	2	5.00
OAXACA	83	8.09	1	0.25	76	6.15	219	10.32	2	5.00
PUEBLA	40	3.90	5	1.24	43	3.48	81	3.82	1	2.50
QUERÉTARO	22	2.14	1	0.25	27	2.18	98	4.62	1	2.50
QUINTANA ROO	58	5.65	88	21.89	20	1.62	50	2.36	0	0
SAN LUIS POTOSÍ	6	0.58	2	0.50	12	0.97	32	1.51	1	2.50
SINALOA	54	5.26	1	0.25	48	3.88	34	1.60	0	0
SONORA	22	2.14	2	0.50	54	4.37	33	1.56	1	2.50
TABASCO	11	1.07	1	0.25	41	3.32	34	1.60	0	0
TAMAULIPAS	45	4.39	12	2.99	38	3.07	86	4.05	1	2.50
TLAXCALA	22	2.14	7	1.74	26	2.10	27	1.27	2	5.00
VERACRUZ	58	5.65	9	2.24	57	4.61	102	4.78	4	10.00
YUCATÁN	12	1.17	6	1.49	31	2.51	20	0.94	3	7.50
ZACATECAS	17	1.66	1	0.25	28	2.27	64	2.99	0	0
TOTAL	1,026	100	402	100	1,236	100	2,122	100	40	100

Fuente: Recursos nueva creación para apoyar el proceso de cambios de adscripción interestatales en el periodo 2000---2002.

Como se observa, son números muy pequeños en comparación con el total de solicitudes de cambios que se reciben en cada uno de los procesos que se han atendido. Es conveniente hacer el señalamiento que el nivel de preescolar incluye a preescolar regular y preescolar indígena, el de primaria a primaria regular y primaria indígena, el de secundaria a secundarias generales, secundarias técnicas, educación física y telesecundaria; asimismo, aquí en este nivel se manejan plazas con valor de una hora y hasta 42 horas. Por lo que se refiere al nivel de especial se dirige a alumnos con problemas de aprendizaje. Entonces para entender esta situación es que se reseñó en el capítulo anterior, como se ha visto afectado el gasto público derivado de los compromisos que se tienen con instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), al solicitarles préstamos. Asimismo, podemos comentar que, la creación de plazas en comparación con el total de plazas existentes en el analítico de plazas puestos es un porcentaje bastante bajo. Es necesario y de vital importancia el que se implementen acciones más contundentes (en las instancias respectivas), para que las plazas de nueva creación efectivamente apoyen al proceso de cambios de adscripción interestatales y el porcentaje de personal beneficiado se pueda incrementar.

2.5 Análisis de los Cambios de Adscripción Interestatales

La misión principal de la Secretaría de Educación Pública (SEP), es otorgar a todos los ciudadanos mexicanos "educación básica gratuita". En este sentido en el ámbito de incumbencia de la Secretaría, esta el de realizar los estudios correspondientes para llevar a cabo la creación y asignación de los recursos suficientes para cumplir con el mencionado mandato; para ello, respaldadas por la misma Secretaría, existen escuelas normales que se dedican a preparar personal para ser maestros de preescolar y/o primaria (indígena, especial, para adultos), así como, del nivel de secundaria (generales, técnicas y tele secundaria). Una garantía que tenían hasta hace 8 o 9 años atrás es que el personal egresado de esas escuelas, al terminar su instrucción normal obtenía su plaza de base para empezar a trabajar frente a grupo. Esto es, el gobierno por conducto de la SEP le proporcionaba su plaza (empleo) a estos personajes nada mas por el hecho de haber cursado y terminado satisfactoriamente su escuela normal. Como en aquellos años la administración pública operaba de forma centralizada, la ubicación de los egresados de las escuelas normales se decidía aquí en el D. F., y eran ubicados en los lugares donde se necesitaban sus servicios, siendo esto a nivel nacional, lo anterior ocasionó que a nivel nacional se distribuyera a los maestros aún y cuándo no fueran nativos de las localidades a dónde les asignaban su plaza. Lo anterior, con el paso de los años originó que la misma Secretaría de Educación Pública (SEP) implementara un programa que diera atención a esta problemática, para lo cual,

en conjunto con la representación sindical se procedió a crear la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales.

El propósito principal de esta Comisión, como ya se mencionó, es dar atención a las solicitudes de cambios de adscripción interestatal que presentan los profesores que desean moverse de su lugar actual de trabajo, por así convenir a sus intereses laborales, personales o familiares. Este proceso de cambios de adscripción interestatales, consiste en llevar a cabo la reubicación del personal docente y administrativo de educación básica en su lugar de adscripción original.

Esto es, si un maestro que se encuentra laborando en el estado de Chihuahua y es originario de Yucatán, mediante el proceso de cambios interestatales existe la posibilidad de reubicarlo en esa entidad federativa para que se reúna con su familia o por así convenir a sus intereses. Tomando como base los convenios suscritos en mayo de 1992, dentro del marco del "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica" que en su cláusula 7ª. Establece que "el gobierno estatal se compromete a participar por conducto de su dependencia ó entidad competente, en la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales que, con el objeto de apoyar la movilidad interestatal del magisterio, organiza la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Ejecutivo Federal y el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación"¹⁶, año con año se instala la Comisión Nacional Mixta de Cambios de Adscripción Interestatales, para atender las demandas de cambios de

¹⁶ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Diario Oficial, 1992. p.56 Primera Sección.

adscripción de los trabajadores de la educación. Es necesario, para tener un panorama más amplio del comportamiento que ha presentado el proceso de cambios de adscripción de estado a estado, remitirnos unos años más atrás del período que se menciona en el título de este trabajo.

A continuación se muestran los resultados obtenidos desde 1995. Así observamos que el porcentaje de personal beneficiado durante los años de 1995 a 1998 permaneció en un promedio de 21.28% de casos beneficiados en relación con el total de solicitudes recibidas. En dicho período el nivel educativo de primarias obtuvo un 19.07% de casos beneficiados, el de secundarias técnicas solo alcanzó promediar el 10.0% de casos que obtuvieron su cambio. Lo anterior, como se ha venido citando puede ser un factor que también este influyendo en las cifras que se han difundido en cuanto a los resultados de aprovechamiento en la enseñanza básica.

Por lo que se refiere a los años de 1999 al 2002, los cambios totales autorizados en promedio alcanzaron solo un 17.21%, por un 11.48% obtenido en el nivel de primarias, en secundarias técnicas subió a 15.62% en promedio. Una razón podría ser que la creación de plazas de educación Primaria derivadas de la Programación Detallada autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ha sido muy limitada provocando también que los movimientos de cambio se vean disminuidos. Esta creación de plazas que es un punto importante en la atención de este proceso se ha visto disminuida de una forma considerable lo cual ha repercutido en el total de cambios realizados. Lo que se puede ver en los siguientes cuadros:

Cuadro No. 8

Cuadro que muestra la evolución de solicitudes recibidas y cambios autorizados de 1995 a 1997

Nivel Educativo	1995-1996			1996-1997			1997-1998		
	SOLICITUD RECIBIDA	CAMBIO AUTORIZADO	%	SOLICITUD RECIBIDA	CAMBIO AUTORIZADO	%	SOLICITUD RECIBIDA	CAMBIO AUTORIZADO	%
PREESCOLAR	1052	394	37.45	1059	344	32.48	1156	274	23.70
PRIMARIA	3364	813	24.17	2975	581	19.53	3015	460	15.26
INDÍGENA	274	67	24.45	93	51	54.84	102	36	35.29
ESPECIAL	109	59	54.13	98	54	55.10	140	95	67.86
SECUNDARIA GRAL	373	48	12.87	286	52	18.18	350	57	16.29
SECUNDARIA TEC	626	21	3.35	362	65	17.96	382	48	12.57
TELE SECUNDARIA	82	62	75.61	104	37	35.58	151	49	32.45
EDUC. FISICA	192	30	15.63	152	93	61.18	136	69	50.74
PERSONAL ADMVO	423	19	4.49	364	20	5.49	416	38	9.13
MEDIA SUP. Y SUP.	0	0	0	44	0	0	0	0	0
TOTAL	6495	1513	23.29	5537	6495	23.42	5848	1126	19.25

Fuente: Informes de resultados del Proceso de Cambios de Adscripción Interestatales para los años 1995.1996.1997.1998.1999, 2000, 2001 y 2002. C.N.M.C.I.

Cuadro No. 9

Cuadro que muestra la evolución de solicitudes recibidas y cambios autorizados de 1998 a 2000

Nivel Educativo	1998-1999			1999-2000			2000-2001		
	SOLICITUD RECIBIDA	CAMBIO AUTORIZADO	%	SOLICITUD RECIBIDA	CAMBIO AUTORIZADO	%	SOLICITUD RECIBIDA	CAMBIO AUTORIZADO	%
PREESCOLAR	1215	258	21.23	1141	175	15.34	1018	135	13.26
PRIMARIA	3088	535	17.33	2895	311	10.74	2342	285	12.17
INDIGENA	111	65	58.56	94	19	20.21	94	27	28.72
ESPECIAL	125	70	56.00	147	68	46.26	123	50	40.65
SECUNDARIA GRAL	338	30	8.88	240	24	10.00	264	52	19.70
SECUNDARIA TEC	424	26	6.13	365	24	6.58	311	32	10.29
TELE SECUNDARIA	180	113	62.78	173	67	38.73	203	83	40.89
EDUC. FISICA	141	76	53.90	164	8	4.88	182	26	14.29
PERSONAL ADMVO	499	0	0	248	50	20.16	294	77	26.19
MEDIA SUP Y SUP	0	0	0	66	0	0	0	0	0
TOTAL	6121	1173	19.16	5533	746	13.48	4831	767	15.88

Fuente: Informes de resultados del Proceso de Cambios de Adscripción Interestatales para los años 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002. C.N.M.C.I.

Cuadro No. 10

Cuadro que muestra la evolución de solicitudes recibidas y cambios autorizados de 2001 a 2002

Nivel Educativo	2001-2002			2002-2003			1995-2002 PROMEDIO		
	SOLICITUD RECIBIDA	CAMBIO AUTORIZADO	%	SOLICITUD RECIBIDA	CAMBIO AUTORIZADO	%	PROMEDIO SOLICITUD RECIBIDA	PROMEDIO CAMBIO AUTORIZADO	%
PREESCOLAR	923	227	24.59	970	181	18.66	1066.8	225.9	21.17
PRIMARIA	2438	299	12.26	2195	236	10.75	2789	410.5	14.72
INDIGENA	63	27	42.86	46	19	41.30	109.6	36.5	33.30
ESPECIAL	162	133	82.09	160	70	43.75	133	66.1	49.72
SECUNDARIA GRAL	266	69	25.94	251	41	16.33	296	41.5	14.02
SECUNDARIA TÉC	280	76	27.14	254	47	18.50	375.5	36.5	9.72
TELE SECUNDARIA	209	186	88.90	183	59	32.24	160.6	74.6	46.46
EDUC FÍSICA	196	72	36.73	146	45	30.82	163.6	46.8	28.57
PERSONAL ADMIVO	447	52	11.63	386	66	17.09	384.6	32.0	8.32
MEDIA SUP Y SUP	9	0	0	4	0	0	15.4	0	0
TOTAL	4993	1141	22.85	4595	764	16.63	5494.1	970.4	17.66

Fuente: Informes de resultados del Proceso de Cambios de Adscripción Interestatales para los años 1995,1996,1997,1998,1999, 2000, 2001 y 2002. C.N.M.C.I.

Como podrá notarse en estas cifras, es un porcentaje realmente bajo el que corresponde a los casos beneficiados con su cambio de adscripción. Esto, aunque sea, digamos, poco importante o de muy poco impacto, podría estar contribuyendo a que factores como calidad de la educación, bajo nivel de aprovechamiento, reprobación, deserción, estén repercutiendo en las números y porcentajes poco alentadoras que hoy en día han estado difundiendo organismos internacionales como la ya citada Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO). Es muy importante que para el buen funcionamiento de los planes educativos que los maestros, quienes son los que realizan la labor de impartir enseñanzas a los educandos se encuentren a gusto en sus lugares de trabajo.

Tomando en cuenta que el proceso funciona de la siguiente manera, se observara que no genera tanto gasto: Si un maestro esta ubicado en Sonora y se quiere ir a Campeche debe de existir algún docente con las mismas características en cuanto a que debe de ostentar plaza similar, esto es, si es maestro de primaria el que se mueve debe de ser también maestro de primaria en este estado el que salga de ahí, y si este profesor desea irse a Hidalgo en Hidalgo debe existir un profesor con la misma característica que se quiera trasladar a otro estado, digamos que a Nuevo León y el de Nuevo León a Jalisco, el de Jalisco a Sinaloa, el de Sinaloa a Baja California y el de Baja California al Distrito Federal y el de este a Sonora. Y es así como entonces no se genera la necesidad de crear tantas plazas como movimientos se hicieran, sino que el proceso mismo genera las plazas vacantes que ocuparan los profesores nuevos en cada entidad mencionada. Pero si en este movimiento conjunto no existe un interesado

que se quiera mover, es donde se hace necesario crear una plaza. Así si el caso que llega al Distrito Federal no puede ocupar un lugar vacante ahí es donde se inyectaría el recurso para que los seis casos que vienen atrás no se vean afectados, de esta forma es como se podría dar atención en un porcentaje mayor a lo que se obtuvo en los periodos que se observan en los cuadros que se muestran arriba. Para ayudar a que este programa tenga éxito, sería óptimo el que de las 5, 494 solicitudes que se reciben en promedio se atendieran las tres cuartas partes. Tomando en cuenta el punto de vista económico, este sería un gasto público de los que se denominan de transferencia pues al igual que los gastos que se realizan en Salud, solo ven reflejado un beneficio transcurrido algún tiempo después. Independientemente de que el país se encuentre viviendo una época bastante difícil, sufriendo los embates del "neoliberalismo", corriente que ya tiene algún tiempo dentro de las políticas de gobierno, el cual aún y con las cifras que se dan a conocer de que el gasto en este rubro de educación va a la alza, en la realidad es al contrario, pues esas políticas restrictivas del gasto siguen operando y no se ve como se ayude al sector educativo.

Para que queremos que se de computación en las escuelas primarias, para que se quiere escuelas de calidad, para que queremos escuelas construidas si no tenemos a la parte importante: (aparte de los alumnos) al "maestro". Un maestro cerca de su familia, en su lugar de origen, y donde se sienta bien, impartirá su cátedra al aire libre si es necesario; en este sentido es muy importante que este programa de cambios de adscripción sea apoyado por la suficiente creación de plazas que deriven en un mayor porcentaje de atención de solicitudes y que se pueda llevar a la alta el número de maestros reubicados.

3. PROPUESTA PARA OPTIMIZAR EL FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO DENOMINADO CAMBIOS DE ADSCRIPCIÓN INTERESTATALES

3.1 Programa definitivo para atender el proceso de cambios de adscripción interestatales

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, menciona que es imperativo reconocer que la educación es la mejor manera de propiciar y fortalecer los cambios sociales para crear más y mejores oportunidades e incrementar las potencialidades de los mexicanos para poder alcanzar mejores niveles de vida. Asimismo, como ya se mencionó al principio del presente trabajo, el mencionado Plan designa como su columna vertebral, al desarrollo de la educación, el cual se va a impulsar por medio de una revolución educativa la cual va a permitir elevar la competitividad del país en el entorno mundial. Y derivado de esto es que los mexicanos podrán tener acceso a mejores niveles de vida. También se hace hincapié que transformando el sistema educativo, además de asegurar que la educación, el aprendizaje y la instrucción estén al alcance de todo niño, joven y adulto también va a cuidar que nadie deje de aprender por falta de recursos; se asegura que el Gobierno está comprometido con la reforma necesaria para alcanzar un sistema educativo informatizado, descentralizado y con instituciones de calidad, con condiciones dignas y en las cuales los maestros sean profesionales de la enseñanza y el aprendizaje, que la educación nacional sea de calidad y ofrezca una preparación de vanguardia. Aquí es en dónde entra en acción, nuestro pequeño grano de arena, el cual

tiene como objetivo coadyuvar a todo ese gran propósito del Gobierno: "Otorgar y brindar una educación de calidad". Y este otorgamiento va a tener su conducto por medio de los maestros, a los cuales habrá que apoyarlos con un buen ambiente de trabajo, cerca de sus familiares y en su lugar de origen en la mayoría de los casos. Es conveniente hacer el señalamiento que la revolución educativa que se pretende establecer para dar impulso a la educación, abarca tres grandes rubros, los cuales son: **Educación para todos**, este proyecto tiene como reto el llevar educación a todos los habitantes de este país, desde el niño de preescolar hasta el joven que necesita educación media y superior. Y esto se pretende lograr por medio de la apertura de planteles e instituciones para con esto poder crear alternativas educativas, de capacitación y de adiestramiento.

Educación de calidad, este rubro menciona que la calidad de la educación descansa en maestros dedicados, preparados y motivados; también en alumnos estimulados y orientados; en instalaciones, materiales y soportes adecuados; en el proyecto de las familias y de una sociedad motivada y participativa. Por lo que el reto se traduce en lograr una gran diversidad de instituciones y programas educativos a lo largo y ancho de todo el país. Y por último,

Educación de vanguardia, donde el reto es establecer programas de trabajo que comprometan a todos los niveles de la sociedad tanto gobierno como población, motivados para crear profesionistas, especialistas e investigadores capaces de crear, innovar y aplicar nuevos conocimientos que se reflejen en un beneficio para toda la sociedad. La propuesta que se presenta en este capítulo III se podría apoyar en primera instancia en uno de los rubros que maneja el Plan Nacional de Desarrollo denominado

Mesoregiones. Estas mesoregiones, según el Plan, son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional. Las mismas se componen de varias Entidades Federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran importancia que pueden repercutir en dos ó más Entidades Federativas. Las Mesoregiones son:

Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla.

Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro,

Centro: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México.

Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Durango y

Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas, lo cual permite una articulación entre mesoregiones.

Tomando como base los resultados obtenidos en el período de 1995 al 2002 se tiene como resultado que, como ya se observó, que solamente el 19.24% del total de solicitudes recibidas son las beneficiadas. Entonces la propuesta de optimización del proceso cambios de adscripción interestatales se establecería de la siguiente manera:

Primero habría que detectar el número de solicitudes de cambio que desean ingresar a Aguascalientes y el número de solicitudes que desean salir de Aguascalientes, (esto se hará en cada uno de los estado de la república), analizar si existe un equilibrio entre entradas y salidas lo cual por lo regular no va existir, en algunos estados se

encontrarán mas casos para entrar que para salir y viceversa. Si existen más salidas (se generan vacantes) que entradas, el número de plazas sobrante se deberá de ceder a la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales para apoyar a otros estados. Si existen más solicitudes de entrada que de salida, aquí interviene la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales otorgando las plazas que se necesiten en ese estado.

Aquí podría presentarse el problema de que no todos los interesados podrían estar frente a grupo, por la infraestructura particular de cada estado; para solucionar esta situación se tendrían que aplicar las siguientes acciones:

a) al personal que no alcance grupo se le asignará lugar en centros de trabajo dedicados a realizar actividades técnico pedagógicas (analizar planes educativos, cursos de capacitación y actualización, revisión de material didáctico, atención de niños con problemas de aprendizaje, etc)

b) elaboración e implantación de campañas de alfabetización para personas adultas, de capacitación para el trabajo, etc.

Estas acciones beneficiarían tanto al maestro involucrado como a la misma Institución, ya que aquel no se quedaría sin hacer nada y la Institución podría establecer programas extraordinarios en el momento y permanentes posteriormente, de capacitación y asesoría. De esto en la actualidad también se tienen algunos retrasos, lo cual se refleja en el poco avance de casos que se incorporan a la carrera magisterial. Partiendo de la creación de las mesoregiones las solicitudes que tendrán prioridad para llegar al estado solicitado serán aquellas que no pertenezcan a la mesoregión. Si quedan aun casos para asignar su lugar en ese estado, se pedirá el apoyo a una

entidad federativa integrante de la mesoregión para la ubicación del interesado por medio de una permuta.

Así de esta forma si para el nivel de preescolar se tiene un promedio de 225 cambios efectuados, el total de plazas a crear para este proceso deberá de ser ese precisamente. Como es un evento único y extraordinario, no implicará una mayor erogación por parte de la SEP, ya que al menos en los próximos 10 o 15 años posteriores a este proceso no se llevará a cabo el mismo, contribuyendo con esto a que ya no exista esa movilidad de personal docente que hoy en día se realiza.

Esto, deberá de tener repercusiones en el nivel de calidad de la educación, integración de familias, estabilidad emocional y laboral de los interesados en este proceso, etc. Para apoyar este proceso se deberá de tener en cuenta que si en un estado se detectan un número determinado de solicitudes de personal que quiere salir de esa Entidad Federativa, se deberán de crear en esa entidad, ese número de plazas y así podrán existir más posibilidades de generar más casos para entrar a uno u otro estado, independientemente de los casos que quieran salir.

3.2 Las Permutas de Adscripción Interestatales, como alternativa para apoyar al Proceso definitivo de Cambios

Como primera alternativa para apoyar al proceso definitivo de cambios de adscripción interestatales, tenemos a las permutas de adscripción. Estos movimientos consisten en que dos profesores con las mismas características de plaza, horario y nivel educativo pueden solicitar su movimiento suscribiendo la solicitud respectiva, para ubicarse en el lugar de adscripción del otro interesado en el movimiento. Así entonces, una vez que se terminó con el proceso que nos ocupa, seguramente quedaran casos que aún no van a encontrar plaza en su lugar de preferencia, por lo que la Comisión Nacional Mixta de Cambios de Adscripción Interestatales deberá de proceder a realizar los análisis correspondientes para detectar los casos que se puedan mover de la siguiente manera: si un maestro o maestra que se ubica en Yucatán desea regresar a Sonora, se deberá de analizar si existe alguien que quiera irse a Yucatán tanto en Sonora como en los estados aledaños a Sonora como son Chihuahua ó Sinaloa. Así, si el interesado no es posible que llegue exactamente a Sonora, se le puede apoyar al profesor ubicándolo en un lugar más cerca de su lugar elegido y ya no gastará tanto tiempo y dinero en estar desplazándose a ver a sus seres queridos. Aquí podría presentarse el caso de que se estaría beneficiando al 100% al profesor que se quiere ir a Yucatán y en un porcentaje menor al que quiere desea llegar a Sonora, pero esto ya estaría en la decisión del Profesor de aceptar o no. La idea es apoyar a que un número mayor de maestros se reubique cerca de su lugar de nacimiento, con sus familiares o donde

sus intereses le convengan, y así se coadyuve a su buen desempeño al impartir su cátedra.

3.3 *Transferencias de personal, otra alternativa para apoyar la movilidad interestatal de personal docente de educación básica*

En los capítulos anteriores se pudo observar que el porcentaje de casos del personal solicitante de cambios de adscripción es menos del 50% del total de solicitudes recibidas. Derivado de lo anterior y como respaldo al proceso ya mencionado, otra alternativa para apoyar la atención al personal involucrado sería que si su solicitud no salió beneficiada en este proceso extraordinario, ni por permuta, se le pueda ubicar por medio de una transferencia de personal. Este concepto, transferencia de personal, consiste en que si un profesor o personal administrativo desea cambiarse de una entidad federativa a otra distinta de su lugar de adscripción original se puede desplazar siempre y cuando exista un lugar de trabajo con las mismas características específicas de la plaza que ostenta el interesado.

En la actualidad este movimiento se lleva a cabo siempre y cuando las autoridades responsables de los órganos educativos en los estados aprueben el movimiento. El estado cedente tiene que otorgar tanto el recurso humano como el presupuestal. Y eso en términos de analíticos de plazas puestos, es hacer una resta al estado que cede y una suma al estado que recibe, en ese sentido los comunicados que se envían desde áreas centrales a las entidades federativas involucradas solicitando autorización o

anuencia, llegan a consumir mas de 60 días solo para informar que dan su visto bueno para llevar a cabo el movimiento, ó que no lo dan.

Posteriormente ese movimiento se solicita al área financiera para que (a su vez) le solicite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) su autorización y en lo que regresa la respuesta, se tarda el trámite hasta 60 días, por lo regular. Aquí ya llevamos 4 meses (mínimo); el periodo para solicitar estos movimientos es desde el mes de enero hasta la primera quincena de julio de cada año. Si las respuestas de las autoridades correspondientes se reciben fuera de ese periodo entonces el movimiento se realiza hasta el año siguiente. En tal virtud la propuesta vendría a quedar de la siguiente manera: Una vez realizado el proceso definitivo de cambios de adscripción, las solicitudes que por alguna razón no alcanzaran lugar en ese encadenamiento, podrán obtener su cambio o transferencia al estado a donde quieren llegar siempre y cuando exista el lugar donde puedan ser ubicados y, la parte importante, también existan las mismas características de prestaciones salariales, así como, zona económica (esto es zona II con zona II ó zona III con zona III) esto no generaría un gasto adicional por el estado que recibe el recurso pues el personal llegaría debidamente respaldado con su recurso presupuestal. Y para que se pueda agilizar el trámite administrativo no será necesario contar con la anuencia de salida y de entrada, ya que estos movimientos serán realizados una vez finiquitado el proceso de cambios de adscripción, el cual va a generar vacantes que solo podrán ocuparse con estos casos.

Es importante mencionar que en la actualidad y respaldados por lo que dicta el artículo 62 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice: “Las

plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren y previo estudio realizado por el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato", la representación sindical, al momento de elaborar los encadenamientos procura ocupar las vacantes que se generan al realizar el proceso de cambios e incorpora casos de personal que se encuentra desempleado, en lugar de ocupar esos lugares con casos de personal que suscribió solicitud. En tal virtud, así se podría apoyar al personal que por alguna razón no se benefició con el proceso definitivo de cambios de adscripción interestatales.

CONCLUSIONES

En la actualidad, estamos a la mitad del sexenio del cambio. La economía presenta datos optimistas como por ejemplo el que la Inflación se haya conservado al cierre del 2003 en un solo dígito (3.8%), nuestra moneda cerró el año en una paridad de 10.60 pesos por dólar. Las tasas de interés también se encuentran en niveles históricamente bajos ya que los Cetes-28 que no se creía que se ubicaran por debajo del 7% ya están en menos del 5%. Pero, ¿qué pasa con la educación pública? Al principio del presente trabajo se señaló que derivado de la situación que guarda un gran sector del magisterio de educación básica, al encontrarse lejos de su lugar de nacimiento, provoca que estén distraídos ó preocupados y no se encuentren al 100% de su capacidad, lo cual puede estar repercutiendo en su rendimiento. El gobierno informa que se siguen elevando los montos del presupuesto para el sector educativo, que se han elevado el número de becas, etc. Pero aún con esas noticias tan optimistas nos encontramos con informes como el difundido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el cual resulta que los mexicanos no comprendemos lo que leemos, y tenemos niveles de aprovechamiento de reprobados. Aún y cuando este informe data del año de 1995, apenas se acaba de conocer por la opinión pública de nuestro país. Esto es muy desalentador. Es necesario que si queremos llegar a superar esas pruebas exitosamente, enfoquemos nuestros esfuerzos hacia las generaciones de niños que se encuentran en los niveles de preescolar y primaria. ¿Cómo los vamos a apoyar? Proporcionándoles personal docente, maestros, que se sientan comprometidos al 100% con ellos mismos y con sus alumnos para otorgar una enseñanza de buena calidad. Esto se puede lograr si los ubicamos en su lugar de nacimiento, cerca de sus familiares,

en su "terruño" donde se sientan cómodos. Esto contribuirá a que se desempeñe mejor y al no tener la necesidad de desplazarse a visitar a su familia a otra ciudad, municipio, estado, los programas de estudio se podrán cumplir cabalmente, ya que el factor ausentismo se verá disminuido casi en un 100%.

Por eso es que el Objetivo del presente trabajo es ese precisamente, establecer la propuesta de optimización del proceso de cambios de adscripción interestatales para coadyuvar a que el gasto público que se emplea en la creación de plazas para apoyar a este proceso se utilice en atender a la asignación de plazas de los egresados de las escuelas normales. Así entonces, este programa definitivo hará que un maestro al que se apoye con la reubicación de su plaza en su lugar de origen, en dónde nació, pueda inculcar con mayor facilidad a sus alumnos, el amor a su escuela, a su tierra, a sus padres a su propia persona, le podrá inculcar valores como el amor a la patria, a sus recursos naturales, a su entorno donde vive. No hay que olvidar, que como lo menciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la educación es un derecho de los mexicanos, la cual el Estado tiene obligación de otorgar. Lo anterior va contribuir a que como mexicanos se recobre nuestra identidad que hoy en día la tenemos tan perdida. Así un maestro que siendo originario del medio rural y trabaja en la actualidad en el medio urbano, no podrá transmitir el mismo sentir que uno que nació en un medio urbano y viceversa. Estos detalles, quizás tan insignificantes, hoy en día producen situaciones tan llamativas como el hecho que a los defensores no los quieran en la provincia mexicana y a veces la convivencia sea tan difícil, provocando que no haya esa unidad que como país se debería tener. Entonces es muy conveniente el que este programa definitivo de cambios de adscripción interestatales pueda llevarse a cabo

para que la Secretaría de Educación Pública, al tener a su materia prima (maestros de educación básica), en un buen clima laboral, sus programas educativos verían su cumplimiento incrementado en un buen porcentaje, elevando el nivel de aprovechamiento de la matrícula de educación básica y esto se iría en cascada hacia los niveles superiores. Hoy en día se tiene un nivel de aprovechamiento bastante bajo y esto a nivel mundial. Es conveniente que esa imagen se vea mejorada en el futuro, para dejar un buen país a nuestros hijos y nietos.

RECOMENDACIONES

Para poder llevar a cabo esta propuesta de establecer un programa definitivo para atender los cambios de adscripción interestatales, será necesario que las autoridades del gobierno, así como, de la Secretaría de Educación Pública (SEP), lleven a cabo en primera instancia un diagnóstico del número total de profesores de educación básica que desean en la actualidad moverse de su lugar de adscripción, para trasladarse a su lugar de origen ó dónde sus intereses personales así lo requieran.

Una vez detectado el número de casos interesados en cambiarse, se deberán realizar los estudios correspondientes para conocer el número de plazas de educación básica vacantes con que cuenta cada uno de los estados de la república, las cuales se deberán de proporcionar por única vez, a la Comisión Nacional Mixta de Cambios de Adscripción Interestatales.

Teniendo conocimiento de cuantas plazas son las vacantes, se podrá tener un número aproximado para solicitar su creación ante las autoridades gubernamentales para poder establecer y difundir el Programa Definitivo de Cambios.

Asimismo, se deberá informar en las Convocatorias que dicho proceso no se llevará a cabo al menos en los próximos diez o quince años subsecuentes al programa. Esto generará un ahorro al propio gobierno el cual se podrá utilizar en la atención de otros programas gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA

1. ANDA, Gutiérrez Cuauhtémoc. Estructura Socioeconómica de México (1940-2000), México, Limusa, 2003, 332 Pp.
2. ÁNGELES, Luis. Crisis y coyuntura de la economía mexicana, México, Caballito, 1984, 265 Pp.
3. AYALA, Espino José. Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado mexicano, México, Diana, 2000, 377 Pp.
4. AYALA, Espino José. Economía del Sector Público Mexicano, México, Esfinge-Facultad de Economía, UNAM, 2001, 816 Pp.
5. CALERO, Javier y Bonal, Xavier. Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español, Barcelona, Pomares, 1999, 240 Pp
6. CIBOTTI, Ricardo y Sierra, Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, México, Siglo XXI, 1979, 367 Pp.
7. CORDERA, Campos Rolando. Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México, F.C.E., 1981, 541 Pp.
8. FLORES, De la Peña, Horacio. Bases para la Planeación económica y social de México, México, Siglo XXI., 1980, 320 Pp.
9. HERNÁNDEZ, Oliva Rocío. Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1999. México, INAP, 2001, 238 Pp.
10. HERNANDEZ, Sampieri Roberto. Metodología de la Investigación, México, McGraw-Hill, 2003, 705 Pp.

11. HOCHMAN, Elena. Técnicas de Investigación documental, México, Trillas, 1986, 88 Pp.
12. HUERTA, González Arturo. Economía Mexicana, más allá del milagro. México, Cultura Popular, 1986, 248 Pp.
13. LATAPÍ, Sarre Pablo. La investigación Educativa en México, México, F.C.E, 2002, 246 Pp.
14. MENDEZ, Morales José S. Problemas económicos de México, México, McGraw-Hill, 2003, 430 Pp.
15. QUINTANA, Rodiles Enrique. La influencia de los organismos financieros multilaterales en el diseño de la política económica, México, Revista Análisis Económico, UAM-A, Vol. X. no. 21, (jul-dic, 1992).
16. RETCHKIMAN, Benjamín. Aspectos estructurales de la economía pública, México, UNAM Textos Universitarios, Dir. Gral. de Publicaciones., 1975, 528 Pp.
17. RETCHKIMAN, Benjamín Introducción al estudio de la economía pública, México, UNAM, 1972, 370 Pp.
18. RODAS, Carpizo Alejandro. Estructura Socioeconómica de México, México, Limusa, 2001, 304 Pp.
19. ROJAS, Soriano Raúl. El proceso de la investigación científica, México, Trillas, 1981, 152 Pp.
20. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Artículo 7º.
21. Analítico de plazas-puestos para el año 2000, asignación original. DGRF, SEP
22. Analítico de plazas-puestos para el año 2001, asignación original. DGRF, SEP
23. Analítico de plazas-puestos para el año 2002, asignación original. DGRF, SEP

24. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2002) Artículo 3º y 31.
25. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Artículo 62
26. Poder Ejecutivo Federal (2001), Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, SHCP,
27. Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la SEP, Artículo 25, fracción XIII, 55, 56 y 57.