



**Primer Foro de Propuestas de Transformación del
Plan de Estudios vigente**

**Comentarios en torno al Diagnóstico del Proceso de
Reforma Académica de la Licenciatura Escolarizada
de la Facultad de Economía de la UNAM, caso de la
asignatura de Finanzas Públicas**

Dr. Nicolás Mandujano Ramos

Abril 4 de 2013

Presentación.

De conformidad con la Convocatoria emitida por la Comisión Ampliada de Planes y Programas de Estudios del H. Consejo Técnico de la Facultad de Economía de la UNAM de fecha 15 de marzo en año en curso, se presenta a título personal el documento **“Comentarios en torno al Diagnóstico del Proceso de Reforma Académica de la Licenciatura Escolarizada de la Facultad de Economía de la UNAM, caso de la asignatura de Finanzas Públicas”**.

Dicho documento representa una síntesis del trabajo elaborado por el suscrito **“Observaciones, sugerencias y propuesta general de trabajo académico para la asignatura de Finanzas Públicas”**, remitido a la División de Estudios Profesionales el 25 de julio de 2012 con motivo del acuerdo expuesto por el H. Consejo Técnico de la Facultad en su sesión ordinaria del 27 de abril del mismo año a efecto de concluir el diagnóstico académico por áreas académicas.

En ese tenor, su objetivo sigue siendo el mismo, contribuir en la Reforma Académica que actualmente se lleva a cabo en la Facultad con el fin de modificar el Plan de Estudios vigente y en particular, presentar una breve diagnosis sobre la problemática generada alrededor del contexto prevaleciente de la asignatura de Finanzas Públicas, para luego formular una propuesta de reforma al programa de la materia en referencia.

Por lo anterior y para efectos analíticos el documento se ha dividido en dos partes¹. La primera denominada diagnosis sobre el contexto y temas sustantivos de la asignatura de Finanzas Públicas del Plan de Estudios vigente, cuyo propósito es exponer brevemente los aciertos como aquellas trabas que

¹ Para la elaboración del presente trabajo, se consideraron los documentos: Plan de estudios de la licenciatura en Economía 1994; **Normatividad académica de la UNAM, docencia y planes de estudio en el marco institucional de docencia, modificado y adicionado en la sesión de la Comisión de Trabajo Académico del Consejo Universitario en septiembre de 2003**; ANUIES 2003. Documento estratégico para la Innovación en la Educación Superior; UNESCO 1999. Los siete saberes necesarios para la educación del futuro; Programas actuales de Finanzas Públicas de diversos profesores de la Facultad de Economía y de otras instituciones públicas como privadas a nivel nacional como internacional que imparten la carrera; División de Estudios Superiores de la Facultad de Economía, Diagnóstico Plan de Estudios 1994; Ponencias presentadas en el Foro de Diagnóstico del 27 de febrero al 2 de marzo de 2012.

hacen imperativo la reforma académica. La segunda parte corresponde, dado el contexto actual de la ciencia económica y su perspectiva de desarrollo, formular una propuesta de trabajo para actualizar el programa de la asignatura antes citada; de manera que el alumno al egresar de esta materia, adquiera un perfil académico homogéneo, una preparación teórica, conceptual y analítica sólida sobre los instrumentos básicos del campo de las finanzas públicas y su incidencia en el ámbito económico-social.

Fundamento.

La economía mundial en el transcurso de las últimas décadas ha experimentado profundas transformaciones, propiciando una estructura más interdependiente entre las naciones a nivel económico, político y financiero, aspectos que se manifiestan por la globalización de los mercados. No obstante los resultados obtenidos, conllevan a replantear y evaluar la naturaleza de los principios generales de la política económica aplicada, así como del sustento teórico de la doctrina económica toda vez que los indicadores de desarrollo humano no son satisfactorios.

Al mismo tiempo e históricamente cobra mayor importancia las relaciones, los vínculos y el rol que se entablan entre las instituciones de educación superior con la sociedad, tanto por la inserción de los futuros egresados al sistema productivo como por y su respuesta ante las nuevas tendencias del saber y desarrollo de la ciencia económica; elementos que conllevan a replantear, actualizar y a rediseñar los planes y programas de estudio, así como el marco formativo. En el caso de la Universidad Nacional de México:

“En su Ley Orgánica se concibe a la Universidad Nacional Autónoma de México como una Institución pública descentralizada de carácter nacional y autónomo en la que las funciones de docencia, investigación y extensión de la cultura, constituyen la especificidad de su tarea social, emprendida para formar profesionales, docentes, investigadores y técnicos que se vinculen a las necesidades de la sociedad, así como para generar y renovar los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el país”.... “Así, la

función docente debe estar vinculada con las inquietudes y problemas de la sociedad en donde se desarrolla. Nuestra Universidad debe instruir, educar y formar individuos que sirvan al país. Pretendemos preparar alumnos competentes e informados, dotados de sentido social y conciencia nacional, que actúen con convicción y sin egoísmo, que pretendan un futuro mejor en lo individual y en lo colectivo. Esto sólo se logra en un ambiente de libertad, sin prejuicios, dogmas o hegemonías ideológicas”

En el caso de la carrera de licenciado en economía, el perfil reside en diseñar un marco formativo institucional coherente, plural y de sólida base académica con sentido social de la realidad nacional, que permita al futuro profesionista integrarse –con mayor aceptabilidad-, al sistema productivo y/ o seguir con sus estudios de posgrado; es decir, formar economistas que interpreten bajo un marco científico los fenómenos de su especialidad y presenten alternativas de solución aplicando rigurosamente el análisis teórico, instrumental y metodológico adquirido en alguna área de la ciencia económica.

Asimismo, el estudio de la hacienda pública moderna, ante las diversas transformaciones a nivel internacional, la participación del sector gubernamental ha asumido una nueva dimensión y un matiz singular en la vida económica y política de cada una de las naciones, trastocándose hacia una menor participación del sector público en la vida económica; de manera que el estudio de las finanzas públicas, se ha perfilado hacia una amplia liberalización de la economía, concepción que debe de ser reexaminada, dado que no ha cumplido cabalmente con su responsabilidad social, de desarrollo y de sustentabilidad.

Primera parte: Diagnósis sobre la problemática generada alrededor del contexto prevaleciente y respecto a los temas sustantivos de la asignatura de Finanzas Públicas correspondiente al Plan de Estudios 1994.

Una vez aprobado el Plan de Estudios derivado del Foro de 1994 y hasta la fecha, se ha propiciado una estructura académica dispersa y vulnerable, ocasionando diversos problemas para adaptarse flexiblemente a las nuevas tendencias. Contradicciones entre otras que se sintetizar en:

- Alta concentración y privilegio de una corriente del pensamiento económico en relación y detrimento de las demás concepciones teóricas y en algunos casos, polarización ideológica a ultranza.
- Renunciar al estudio de asignaturas importantes para el economista caso de Geografía Económica, Desarrollo Regional, Derecho Económico, Economía Ambiental, Contabilidad Gubernamental, Metodología de la Ciencias Sociales, cuyas áreas del conocimiento se requieren en la curricula para una formación profesional más completa y sólida.
- Dispersión de los conocimientos mínimos y heterogeneidad de las temáticas y bibliografía básica por asignatura, así como falta de integración adecuada del ciclo académico principalmente en lo que compete en el llamado núcleo terminal, lo cual va en detrimento en la formación profesional del economista.

Por otra parte, en los Programas de algunas materias integradas en las denominadas **teorías aplicadas**, no se mantiene coherencia lógica en los objetivos y directrices temáticas. Tampoco se mantiene un encadenamiento con materias antecedente y precedente, lo cual implica una tendencia para que cada docente defina su propio programa de acuerdo a su interés personal.

- No siempre han existido Programas directrices por academia, que permita la homologación del contenido sustancial de los mismos.
- Algunos profesores no cuentan con programas definidos por cuanto a los objetivos básicos por materia ni en lo temático.
- Otros programas se elaboran al "entusiasmo" de la coyuntura del grupo.

En el caso específico de la asignatura de **Finanzas Públicas**, han existido profundas incoherencias entre los objetivos planteados, las grandes temáticas a desarrollar y la bibliografía básica propuesta. Además al carecer de mecanismos de carácter formal-normativo para actualizar el Programa; con el paso del tiempo, se ha mantenido dicha inercia e incoherencia entre la visión del “programa personal” respecto al plan de estudios vigente. En ese tenor:

- El programa de la asignatura se encuentra temáticamente inconcluso, toda vez que en un solo semestre se busca abordar temas y tópicos, que no derivan de manera estricta y directa de los instrumentos de las finanzas públicas.
- Por lo que se dispersan las estrategias y los esfuerzos para al estudio acotado sobre temas en la materia, quedado fuera del contexto y condiciones del acontecer nacional y mundial, lo cual ha ocasionado la dilución del papel vanguardista que la Facultad mantuvo por varias décadas en el área.
- No existe la suficiente vinculación entre los objetivos generales y particulares con otras las materias como Cuentas Nacionales, Contabilidad Social y Macroeconomía.

Además de los problemas citados, existen inconvenientes relacionados con la formación docente, esto ha implicado:

- Incapacidad para "romper" con el tradicional método de enseñanza, que permita adoptar nuevas formas didácticas en la enseñanza-aprendizaje, así como preparar y dosificar trabajos y exámenes para la evaluación y autoevaluación de los alumnos.
- Falta de interés en preparar y emplear material didáctico ex-profeso, además de que es insuficiente la infraestructura tanto para elaborar dicho material como por el número de aulas apropiadas.
- No se organizan con cierta regularidad cursos sobre la materia para la actualización y superación docente. Tampoco existen condiciones reales para evaluar el trabajo de investigación.

Aunado a lo anterior, se debe destacar que en buena medida los alumnos no siempre cuentan con tiempo completo o suficiente para realizar sus estudios; se estima que entre el 40 y el 50% trabaja jornadas mayores a medio tiempo con actividades no siempre relacionadas con la carrera, lo cual tiene consecuencias sobre la calidad educativa, implicando:

- Sistemáticamente llegar tarde y cansado a las sesiones académicas, dedicándolo al estudio un promedio de 2 a 3 horas diarias.
- La deserción escolar en la facultad es de aproximadamente del 25% de su población total de acuerdo con información del "Diagnóstico plan de estudios 1994 de la Facultad de Economía"
- Asimismo, el índice de reprobación tiende a ser alto, pues de conformidad con el diagnóstico antes citado, a partir del semestre 2002-2 al 2011-2, las asignaturas acreditadas en promedio por alumno pasó de 3.13 a 4.68, a pesar de que los alumnos tienen "suficiente motivación para cursar la carrera de economía", al elegir a ésta como primera opción.

Estos elementos han influido y contribuido de manera determinante para que el nivel de estudio y análisis al menos en los grupos de finanzas públicas gradualmente se rezague del acontecer nacional. No obstante, debemos de reconocer en buena medida existen programas de algunos profesores que presentan serios avances y esfuerzos por su actualización.

Efectivamente, solo que dichas fortalezas se manifiestan en forma aislada y dispersa manteniéndose las lagunas e insuficiencias; toda vez que no existen programas con lineamientos directrices, cuyos objetivos, contenidos temáticos y bibliografía converjan hacia un fin común. ***Por lo cual es necesario:***

- Discutir y definir los contenidos temáticos mínimos necesarios con el propósito de vigorizar su desempeño profesional, apegándose estrictamente solo a los temas de estudio y análisis de las finanzas públicas.
- Revalorar la importancia y establecer con claridad el objetivo general y los específicos del perfil de la asignatura.
- Contar con un programa homologado para el cumplimiento estricto del contenido curricular mínimo básico y la posibilidad de exámenes departamentales bajo el esquema de libertad de cátedra.
- Vincular y articular los contenidos de la asignatura con otras áreas a nivel horizontal como vertical.
- Revisión de los contenidos de estudio de la materia con las de otras latitudes como referente necesario.
- Necesidad de implementar seminarios de actualización docente con temas didácticos de manera ex profeso sobre finanzas públicas y capacitación de los docentes en aspectos didácticos y pedagógicos.

Segunda parte: Propuesta de reforma al Programa de la asignatura Finanzas Públicas.

Por lo expuesto anteriormente, se deriva una propuesta del programa de asignatura de finanzas públicas, para ser cubierta en un solo semestre con tres horas por semana. Lo cual implica que la prescripción asuma un carácter estrictamente académico por cuanto al planteamiento de objetivos, temas y subtemas mínimos a desarrollar, así como bibliografía básica a cubrirse a propósito de que el estudiante al egresar de la materia, cuente con los elementos básicos necesarios para analizar y reflexionar con suficiente profundidad sobre los tópicos concernientes a las finanzas gubernamentales y presente alternativas de solución a los mismos.

La propuesta busca homologar la estructura temática mediante temas directrices que competen y acoten cabalmente el ámbito de estudio de las finanzas públicas en un marco de la libertad de cátedra. Por ello, los elementos que nos permitan definir el objetivo general de su estudio y el perfil de egreso, son:

- Seguir considerando el curso como materia del núcleo básico correspondiente al área de teorías aplicadas y antecedente inmediato para aquellos estudiantes que desean especializarse en el área **de economía pública**, que les permita ubicar la actuación del estado en el marco de una economía mixta.
- Dominio teórico-histórico sobre la evolución de los diversos fenómenos que han trastocado la economía, así como de sus enfoques, elementos que proporcionaran al estudiante un conocimiento amplio, profundo y plural, que le permita desarrollar eficientemente su trabajo profesional.
- Conocimientos sólidos y profundos sobre los distintos paradigmas económicos, los cuales deberá de verificar y confrontar ante el contexto

nacional. Así como capacidad de análisis económico de los diferentes instrumentos que integran las finanzas públicas.

- Capacidades para proponer soluciones viables y con sentido social, lo cual conlleva a mantener un espíritu crítico y propositivo de acuerdo a las condiciones del país.

Efectivamente, el curso de finanzas públicas tendrá por objetivo general que el alumno, conozca, estudie y analice los diferentes enfoques teóricos e institucionales sobre las funciones e intervención del Estado en la economía, así como sus responsabilidades en el marco de una economía mixta, para lo cual desde una perspectiva presupuestaria, se requiere del conocimiento básico teórico pormenorizado e instrumental de las herramientas analíticas como es el ingreso, gasto y deuda pública y los efectos e incidencia que éstos producen.

Por cuanto a los objetivos específicos cuyo referente de estudio es el caso de México y como consecuencia del proceso enseñanza-aprendizaje se pretende:

- Plantear los objetivos de la política económica y diferenciarla con el papel coadyuvante de las políticas secundarias, caso de la política fiscal y de las finanzas públicas.
- Ubicar y justificar el papel de las finanzas públicas en el marco de una economía mixta, así como explicar sus instrumentos y el efecto de los mismos sobre la actividad económica mediante el enfoque normativo y positivo.
- Identificar el papel del Estado en la economía y sus funciones básicas versus el mercado, así como diferenciar la concepción y alcance de los enfoques teóricos en las finanzas públicas y en las políticas públicas.
- Conocer, distinguir y analizar las fases del proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación.

- Definir el concepto de gasto público, analizar sus dimensiones, así como analizar y reflexionar en torno a la estructura y alcances del Presupuesto de Egresos de la Federación más reciente.

- Justificar los motivos que dan lugar a la imposición en un sistema económico moderno, como fundamento para el cumplimiento de las responsabilidades del estado desde una perspectiva presupuestaria en sus distintos niveles de gobierno.

- Introducir al estudiante en el marco de la política impositiva, conceptualizando al impuesto, resaltando sus principios, así como la estructura tributaria en sus diferentes clasificaciones.

- Entender el concepto, las fuentes y las clasificaciones de los ingresos públicos, así como analizar y discernir en torno a la Ley de Ingresos Federales más reciente para el caso de México.

- Resaltar la importancia que tiene la incidencia tributaria para los diferentes agentes económicos y de política impositiva.

- Establecer la importancia y consecuencias del endeudamiento público en el desarrollo económico y como fuente de financiamiento del déficit fiscal.

- Introducir al alumno en el tema de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal, que se entablan entre los órdenes de gobierno tanto a nivel de gasto como de distribución de la renta tributaria, así como distinguir entre transferencias y descentralización fiscal.

--0-0-0-0-0--