

# **Indicadores y criterios de referencia en la gestión financiera de la educación universitaria en Venezuela**

**Rive Rene Atencio Machado<sup>1</sup>**

UNESR, Núcleo El Vigía | [riveatm@gmail.com](mailto:riveatm@gmail.com)

**Jhonis Benito Ordoñez Godoy**

UNESR, Núcleo El Vigía

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como propósito fundamentar e identificar indicadores de gestión financiera y criterios de asignación presupuestaria a la educación universitaria en Venezuela, con especial interés en los mecanismos, procedimientos, normas y políticas implementadas para la asignación de recursos públicos, en procura de promover los principios de equidad y descentralización en la distribución de los fondos públicos. A través de una amplia revisión de la literatura especializada en la materia consultada en diferentes fuentes documentales, legales y electrónicas; Se profundizó el diagnóstico de la problemática relacionada con el financiamiento de los procesos académicos y administrativos. Se implementó una metodología cualitativa bajo la modalidad documental sustentada en fuentes y referencias de investigaciones, artículos y publicaciones oficiales de universidades nacionales, Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, manuales e instructivos de la OPSU

---

<sup>1</sup> Soy Economista graduado de la Universidad de Los Andes, con una Especialización en Gerencia y Tributación, en la Universidad Valle del Momboy y una especialización En Finanzas Universidad Simón Rodríguez, actualmente cursando la Ingeniería Mecánica en la Universidad de los Andes. Soy profesor de la UNESR dictando los cursos de Economía General, Gestión de la Telecomunicaciones.

y del CNU sobre Sistema de Asignación, Seguimiento y Control Presupuestario, Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior, la Oficina Nacional de Presupuesto.

**Palabras claves:** Gestión Financiera; Educación Universitaria; Procesos Administrativos.

## INTRODUCCIÓN

El financiamiento a la educación universitaria pública es un tema tratado de larga data a nivel mundial y nacional en el marco de las políticas que ejecutan los países para asignar el presupuesto para la organización y funcionamiento de sus universidades. Proceso que ha sido documentado desde diferentes perspectivas sociales, económicas y culturales considerando su misión de crear y difundir con excelencia nuevos conocimientos a través de varias actividades docentes, investigación, extensión social, revistas científicas, eventos académicos, deportivas, culturales, entre otras que requieren de recursos presupuestarios que no siempre provienen del Estado.

No obstante, Ferreyra (2017) alude que “el diseño de un sistema de financiamiento eficiente, responsable y equitativo ha sido, y continúa siendo, un punto de agenda de la educación superior de la región. Algunos países han avanzado más que otros en este sentido y, aunque no todos revelan el mismo escenario, persisten universidades totalmente asistidas por el Estado.” (p.45). Apreciación que desde varias perspectivas coincide con la información que encontramos en publicaciones de organismos internacionales, investigaciones, informes de gestión, ensayos y artículos entre otras que evidencian el problema de la gestión financiera en la educación universitaria relacionada con las normas administrativas y legales que regulan la elaboración, asignación, distribución y ejecución del

presupuesto para las universidades, independientemente de la formalidad o no de los fondos. Las formales perciben ingresos solamente por concepto de dividendos y las no formales por venta de servicios.

En este orden de ideas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL: 1995) destaca la tendencia descendente del gasto real per cápita de educación en los períodos 1980 y 1993 observado las reducciones más dramáticas en Ecuador, Venezuela, Bolivia, México y Perú, a una tasa que oscila entre el 20% y el 61%. La contribución de la educación superior al PIB varía entre el 1,3% en Venezuela hasta el 0,3% en Paraguay. En los últimos años esta relación se ha incrementado ligeramente hasta situarse en 1,76% en 1994 y 1,61% en 1995. UNESCO considera que debe ser del 6%.

Sin embargo, aunque el tema del financiamiento ha sido ampliamente discutido en diferentes escenarios políticos, económicos y académicos, esta discusión no ha llegado a feliz término en cuanto a propuestas consensuadas que aporten alternativas de solución a este problema que impacta negativamente la calidad que se imparte en la educación universitaria latinoamericana, donde la principal fuentes de ingresos de sus universidades provienen del Estado, con presupuestos cada vez más disminuidos determinados de manera muy desproporcionada entre la masificación estudiantil y los invariables índices de la inversión asignada a este sector, tema común en casi todas las reformas universitarias y políticas públicas universitarias.

Postura crítica que comparten Ganga, Díaz y Borjas (2020) cuando añaden otras situaciones problemáticas del financiamiento que las universidades tradicionalmente reciben del Estado, como lo son los conflictos de poder, poca claridad

de objetivos, el paradigma de gratuidad en pregrado y falta de criterios de eficiencia, entre otros aspectos que me permiten inferir que el problema básico es de gerencia y tiene su centro en la gobernanza de las instituciones, que no se materializa en un gobierno abierto e interactivo que promueva la participación de todos los actores en la toma de decisiones con criterios de eficacia, autonomía financiera, transparencia y calidad de la gestión en la búsqueda de un bienestar sustentable.

Por otro lado, Fuenmayor (2004) vincula el problema con la insuficiencia de recursos públicos que comprometen la efectividad de la gestión académica en las universidades públicas, sobre todo por los esquemas tradicionales de presupuesto y las asignaciones diferidas que no logran satisfacer las necesidades y costos de la gestión académica, especialmente en Venezuela, donde el paradigma de gratuidad en pregrado (limitación constitucional) y el impedimento legal de que la universidad pública perciba honorarios por servicios prestados restringe las posibilidades.

En este orden de ideas, a partir de la revisión de la literatura realizada, puedo inferir algunas de las causas que probablemente inciden en el problema de la gestión financiera universitaria, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: incumplimiento de las atribuciones otorgadas por la ley de universidades, comunicación escasa o nula con los actores ejecutores de las políticas sancionadas por el Consejo Universitario, discusión y aprobación de propuestas alternativas guiadas por criterios esencialmente políticos y en atención a su propia visión de los hechos, políticas formuladas sectorizadas que no cubren la amplia gama de alternativas de financiamiento complementario, entre otras. En cuanto a las políticas, señalan que hay una brecha entre planificación e implementación (no todas las previstas se ejecutan y al mismo

tiempo se implementan otras que no habían sido formuladas), se excluyen actores principales del proceso, y no hay controles, solo mediciones.

De lo anteriormente expuesto, el presente ensayo tiene como propósito fundamental identificar los principales indicadores de gestión financiera del proceso administrativo en la educación universitaria en Venezuela, prestando particular atención a los posibles mecanismos, procedimientos, normas y políticas implementadas para la asignación de recursos públicos, en procura de promover los principios de equidad y descentralización en la distribución de los fondos públicos. El propósito específico es determinar las posibles causas del problema financiero y presupuestario en las universidades públicas venezolanas, con la finalidad de estructurar una base metodológica que permita una aproximación teórica a un modelo de gestión financiera en los procesos académicos y administrativos de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.

## **GESTIÓN FINANCIERA UNIVERSITARIA**

El financiamiento de la educación es el proceso mediante el cual una sociedad provee y maneja los recursos necesarios para la producción del servicio educativo a la ciudadanía. Morles (2003) señala que “en el contexto venezolano por disposiciones legales y factores de tipo social, las 39 universidades públicas dependen para su funcionamiento de tres fuentes de financiamiento: los aportes del Estado, las donaciones de entes privados y los ingresos propios.” (p. 21). Además del presupuesto anual recibido emplea otros mecanismos, como recursos adicionales por disposiciones especiales (crédito público), por vía de aranceles de matrícula de postgrado y extensión, o

tasas especiales, contratos de venta de servicios, donaciones filantrópicas, créditos contraídos con el sistema financiero, venta o alquiler de activos, entre otros. Excepcionalmente, se adquieren recursos de origen externo por la vía de la cooperación internacional.

Al respecto, Fuenmayor (2004) explica que generalmente más del 90 % del presupuesto total proviene de los fondos públicos, el otro 10 % principalmente de investigaciones, bienes y servicios especializados, cursos de extensión y de postgrado; creación de empresas rentales (sociedades mercantiles propiedad de las universidades facultadas para recibir honorarios por sus servicios), matrícula de postgrado y cursos de extensión, estructuras al margen de la organización central a fin de aprovechar la flexibilidad que la arquitectura orgánica original no posee.

## **MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO**

Diferentes autores intentan caracterizar el financiamiento de la educación universitaria en Venezuela, calificándola como tipo “negociado” destinado históricamente a la oferta, apreciación que deriva de estudios realizados sobre los mecanismos y políticas de financiamiento en este sector. Se llama presupuesto negociado por basarse en acuerdos entre el Estado y las universidades de acuerdo con mecanismos y criterios de negociación con tendencia histórica incremental establecida en dos modalidades: presupuestos por conceptos (Normas CNU hasta antes el año 2005) y/o presupuesto en bloques (posterior al año 2005, asignaciones globales de la cuota presupuestaria sin ninguna otra consideración). Se conoce como presupuesto destinado históricamente a la oferta, cuando el Estado financia

los fondos asignados a las universidades para financiar costos de enseñanza e investigaciones.

En síntesis, los mecanismos de financiamiento los sigue manejando el Estado (MPPEU) a través de viejos esquemas de presupuesto negociado de tipo “incremental” y las fórmulas de financiación “rígidas”, que no satisface las necesidades y costos básicos que requiere una gestión de calidad. Como alternativa de solución Fuenmayor (2004) sugiere que:

...para superar los estados de crisis de la masificación de la ES, las políticas públicas deben apuntar a promover mayores mecanismos expeditos de financiamiento y acciones conjuntas para que las universidades cumplan con eficiencia su compromiso social, estableciendo mecanismos de rendición de cuentas de sus resultados; sin tomar en consideración si sus recursos son de origen público o privado (p. 12).

Debate que plantea la construcción conjunta Estado-Universidad de una nueva política de financiación pública, sustentada en una reflexión crítica sobre experiencias exitosas en otros países con mejores estándares de calidad educativa en el sector, siempre y cuando se adecuen al contexto social, económico, político y académico venezolano.

En relación con el modelo de asignación de recursos presupuestarios ejecutados en diferentes universidades y analizados por Ganga, Díaz y Borjas (2020), se pueden identificar variedad de indicadores de referencia que abordan varias áreas y criterios (Número de estudiantes, egresados y jubilados, investigación, actividades de pregrado y postgrado; extensión y cultura, bibliotecas, deportes y producción científica cuantificable y otros criterios de asignación de recursos financieros y

presupuestarios a las universidades. Sin embargo, advierte que estos criterios no han superado el modelo tradicional, basado en negociaciones políticas y en el incremento de presupuestos anteriores de acuerdo al número de inscritos. Según mi postura crítica hay escaso interés por parte del ministerio en resolver la condición deficitaria de los presupuestos de las instituciones, como consecuencia el desarrollo de la dinámica universitaria y de su relación con el gobierno se ve muy limitada.

### **TIPOS DE POLÍTICAS (NORMATIVAS Y FINANCIERAS)**

Las políticas formales de financiamiento establecidas por las universidades corresponden con los siguientes criterios: por estudiantes, por comercialización de bienes y servicios, por donaciones, por rentas patrimoniales y políticas no financieras (gerenciales o normativas). La comercialización de bienes y servicios es la única modalidad que cuenta con mayor desarrollo, mientras que las derivadas por donaciones y rentas patrimoniales son escasamente abordadas, y el financiamiento por estudiantes es completamente ignorado. Por lo que toca a la búsqueda de recursos por comercialización de bienes y servicios cursos intensivos de pregrado y tasas académicas por servicios provenientes de unidades productivas no formales.

A su vez, las políticas de financiamiento por rentas patrimoniales ignoran por completo los activos financieros, mientras la consideración formal del alquiler de los espacios e inmuebles es prácticamente desestimada, sin acción tangible como producto. Las universidades cuentan con instalaciones en cada ciudad que en algunos casos son excepcionales y una política orientada a la generación de ingresos representaría un flujo permanente de recursos. Al respecto Ganga, Díaz y Borjas (2020) recomiendan la creación de empresas rentales representadas por sociedades mercantiles propiedad de



las universidades facultadas para recibir honorarios por sus servicios), matrícula de postgrado y cursos de extensión. Con respecto a las políticas formuladas no financieras según Fuenmayor (2004) aluden a tres aspectos básicos; financieros, organizacionales y académicos:

- » **Financieros:** incremento de la eficiencia productiva, obtención de fuentes estables de contribución al patrimonio de la universidad y gestión de la protección de la propiedad intelectual y tecnologías universitarias.
- » **Organizacionales:** Recopilación de datos e información del sector productivo universitario, definición de la estructura operativa adecuada en función del aporte a la sustentabilidad financiera y sistematización de la administración de los espacios e inmuebles universitarios.
- » **Académicos:** Representados por el desarrollo de programas en el área de competencia de las unidades de producción de bienes y servicios en el marco de los cursos de postgrado (maestría y doctorado) diplomados, fuentes de ingresos propios que podrían crecer y convertirse en una opción importante si se le diera el impulso adecuado.

En relación a los aspectos metodológicos de este artículo, siguen una perspectiva cualitativa bajo parámetros de investigación documental teórica con información recolectada y registrada referida a investigaciones, informes y documentos emanados por universidades nacionales como la Universidad Central de Venezuela (UCV), Universidad de Los Andes (ULA), Universidad Simón Bolívar (USB) y La Universidad del Zulia (LUZ) presentes en los rankings latinoamericanos en la fecha del estudio, así como estadísticas emitidas por el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (Informes de

Gestión), gremios e instituciones nacionales e internacionales en materia educativa en general.

Del análisis de contenido derivaron aspectos relacionados con la toma de decisiones inherentes a la generación de recursos financieros, las normas, políticas, mecanismos y procedimientos de ejecución, control y seguimiento de gestión presupuestaria analizadas de las actas del Consejo Universitario (CU) y otros documentos de las instituciones estudiadas. La técnica de análisis de contenido se orienta a la caracterización del modelo de asignación presupuestaria utilizado en los últimos 20 años en términos de indicadores de referencia y criterios de asignación de fondos y de coeficientes fijos para: investigación, postgrado, extensión y cultura; bibliotecas, deportes, pre-grado, desarrollo de recursos humanos, convenios institucionales, crecimiento y desarrollo, mantenimiento y seguro médico estudiantil.

De igual manera, a partir del análisis de contenido realizado a la caracterización del modelo de asignación de recursos presupuestarios se determinaron los tipos de modelos histórico negociado, los Criterios obligatorios (fijos y variables) y Criterios de distribución del Consejo Nacional de Universidades (CNU) y Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), tal como se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro I: Modelo de asignación de recursos presupuestarios ejecutado entre los años 2000 y 2020**

Subperíodos	Modelo de asignación de recursos presupuestarios		
2000-2005	tipo mixto	indicadores de referencia	
	Histórico negociado (En Latinoamérica)	1. Número de estudiantes y egresados; 2. Actividad de investigación; 3. Proyectos especiales y actividades de postgrados; 4. Número de jubilados 5. Relación empleado-profesor	
2010-2015	Criterios obligatorios (fijos y variables)	1. Coeficientes fijos: 13,50% para:	
		a) Investigación	3 %
		b) Postgrado	1,5%
		c) Extensión y Cultura	1,5%
		d) Bibliotecas	1,5%
		e) Deportes	1,5%
		f) Pregrado	1,5%
		g) Desarrollo de recursos humanos	0,5%
		h) Convenios institucionales	0,5%
		i) Crecimiento y desarrollo	0,5%
		j) Mantenimiento	0,75
		k) Seguro médico estudiantil	0,25%
		0. Coeficiente variable de investigación	5 %
2015-2020	Criterios de distribución Consejo Nacional de Universidades (CNU)  Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU)	1 Cantidad de estudiantes y graduados. 2. Personal a dedicación exclusiva. 3. Número de investigadores. 4. Programas de postgrado. 5. Producción científica cuantificable. 6. Otros.	No se encontraron coeficientes fijos o variables

**Fuente:** Elaboración Propia a partir del estudio biométrico de Ganga, Díaz y Borjas (2020)

Como puede verse en este cuadro elaborado a partir del estudio realizado por Ganga, Díaz y Borjas (2020), entre el subperíodo 2000-2005 prevaleció el modelo histórico negociado con indicadores de referencia y criterios de asignación distribuidos por número de estudiantes y egresados, actividad de investigación, proyectos especiales y actividades de postgrados y número de jubilados, sin encontrarse criterios obligatorios (fijos y variables). Para el subperíodo 2010-2015 el tipo de financiamiento se basó en criterios obligatorios (fijos y variables) con un 13,50% de coeficientes fijos para: investigación, postgrado, extensión y cultura, bibliotecas, deportes, pregrado, desarrollo de recursos humanos, convenios institucionales, crecimiento y desarrollo, mantenimiento y seguro médico estudiantil con montos que oscilan entre 3 y 0,25 %, el más alto para investigación (3 %) y el más bajo para seguro médico estudiantil (0,25%); manteniéndose significativamente mayor el coeficiente variable para la investigación (4 %).

Durante el subperíodo 2015-2020 prevalecieron los criterios de distribución del Consejo CNU y OPSU con los indicadores de referencia: cantidad de estudiantes y graduados, personal a dedicación exclusiva, número de investigadores, programas de postgrado y producción científica cuantificable. Como puede verse el proceso de formulación de indicadores y criterios de asignación de recursos financieros es muy homogéneo, con similitudes generalizadas en cuanto a la definición e incorporación en agenda y el análisis de los problemas de política, así como en el estudio y selección de la alternativa de intervención.

## **REFLEXIONES FINALES**

A manera de reflexión final, una vez analizada la información teórica y metodológica aportada por los autores y referencias consultadas sobre la problemática de la gestión financiera y presupuestaria de la educación universitaria en Venezuela, considero que el mayor aporte de este artículo lo representa el hecho de poder identificar un conjunto de indicadores de referencia para la distribución del presupuesto asignado a las universidades públicas venezolanas, es importante advertir que uno de nosotros como Director de planificación y presupuesto en la alcaldía Alberto Adriani en el año 2001 en cuanto la elaboración ejecución y control presupuestario de acuerdo con las orientaciones emitidas por la OCEPRE (Oficina Central de Presupuesto) denominada así anteriormente, ahora llamada ONAPRE (Oficina Nacional de Presupuesto) para la asignación de recursos financieros durante un período fiscal determinado, a través de los ingresos propios del municipio obtenidos mediante solvencia de catastro, inmueble patente de industria y comercio entre otros impuestos municipales y servicios públicos.

Por lo antes expuesto y en vista a la situación donde el Estado venezolano nos hace el llamado a tener recursos propios es bueno que nuestras universidades se aboquen a precisar las estrategias en la búsqueda de recursos financieros propios como las alianzas con el sector privado en cuanto a ofrecer su asesoramiento y formación de talento humano a las empresas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión Económica para América Latina** (1995: CEPAL) *Documento en Línea*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/acerca>. Consulta: 27/8/2022.
- CRESALC/UNESCO**. (s/f). *Bases para la Transformación*. Documento en Línea. Disponible en: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=CRESALC>. Consulta: 23/8/2022.
- Ferreya, M.** (2017). *Momento Decisivo: la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Resumen. Banco Mundial. Washington, DC, EEUU.
- Franco, J.** (2016). *Diseño de Políticas Públicas. Una Guía Práctica para Transformar Ideas en Proyectos Viables*. 3ª ed. IEXE. México. 278 pp.
- Fuenmayor, L.** (2004) *El financiamiento universitario*. Educere, Año 8, N° 26, p. 385-395. Disponible en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/19887/2/articulo12.pdf>. Consultado el: 09 de julio de 2022.
- Ganga, F.; Díaz, J.; y Borjas C.** (2020). *Políticas de generación de recursos financieros en la universidad pública venezolana. Interciencia*. Vol. 45, núm. 4, pp. 176-182, Documento en Línea. Disponible en: 2020 <https://www.redalyc.org/journal/339/33962993002/html/> Consulta: 25/8/2022.
- García Guadilla, C.** (2012). *Polarización y tensiones en la educación superior en Venezuela*. RIES 3(7). 31 pp.
- Morles, V.** (2003). *La Educación Superior en Venezuela*. IESALC-UNESCO. Caracas, Venezuela. 126 pp.

**OPSU** (2004). *Sistema de Asignación, Seguimiento y Control Presupuestario (SASECOP): Modelo de Financiamiento para el Sector Universitario Oficial*. Proyecto Alma Mater. Oficina de Planificación del Sector Universitario. Caracas, Venezuela. 76 pp.

**Parra MC, De la Vega I, Troconis A.** (2011) *Caso nacional: Venezuela. En Brunner JJ, Ferrada R (Eds.) La Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2011. Cinda/Universia/Banco Mundial. Santiago, Chile. 431 pp. Documento en Línea. Disponible en: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2011/10/educacion-superior-en-iberoamerica-informe2011.pdf>. Consulta: 27/8/2022.