

---

# POLÍTICAS DE GENERACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA VENEZOLANA

FRANCISCO GANGA-CONTRERAS, JAZMÍN DÍAZ-BARRIOS Y CARLOS BORJAS

---

## RESUMEN

Las universidades son instituciones de alta complejidad y con múltiples objetivos estratégicos, creadoras y difusoras por excelencia de nuevos conocimientos a través de revistas científicas, eventos académicos o por medio de la extensión y de la docencia; todas estas tareas requieren ingentes cantidades de recursos que no siempre pueden provenir del Estado. El trabajo busca explicar el resultado de las políticas de generación de recursos financieros adicionales en las universidades públicas venezolanas, como opciones complementarias del financiamiento a la academia, sobre la premisa de que constitucionalmente en tales entidades públicas

el pregrado es gratuito. Se empleó una metodología cualitativa, usando como herramientas de recolección de información entrevistas y análisis de contenido. Fue posible llegar a la conclusión de que conflictos de poder, poca claridad de objetivos, el paradigma a ultranza de gratuidad en pregrado y la falta de criterios de eficiencia y transparencia impiden que se expanda el financiamiento de la academia más allá del que tradicionalmente se recibe del Estado. Los resultados se orientan a que el problema básico es de gerencia y tiene su centro en la gobernanza de las instituciones.

El financiamiento a la Educación Superior (ES) pública es un tema de larga data en el ámbito mundial y que ha tomado diferentes vías en distintos países, aun cuando éstos confluyan en los aspectos medulares. A propósito de Latinoamérica, Ferreyra *et al.* (2017) aluden que el diseño de un sistema de financiamiento eficiente, responsable y equitativo ha sido, y continúa siendo, un punto de agenda de la ES 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.

Toda vez que la situación fiscal de los países se orienta a limitar los fondos para las universidades públicas, buscar otras vías de financiamiento que permitan un porcentaje importante de autonomía financiera se transforma en una tarea pendiente en algunos países latinoamericanos, 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.

El presente trabajo indaga en el resultado de las políticas de generación de recursos financieros adicionales en las universidades públicas de Venezuela, como opciones complementarias al financiamiento de la academia, sobre la premisa de que hasta ahora los resultados han sido marginales.

En consecuencia, se explora la hipótesis de que haya un problema de gobernanza, en el entendido de que la buena gobernanza es propia de un gobierno interactivo donde se visiona, formula y decide participativamente, en un ambiente cooperativo y con derechos

---

**PALABRAS CLAVE / Financiamiento / Gerencia Universitaria / Gobernanza Universitaria / Políticas Públicas / Universidad Pública / Venezuela /**

Recibido: 01/04/2020. Aceptado: 16/04/2020.

**Francisco Ganga-Contreras** (Autor de correspondencia). Doctor en Gestión Estratégica y Negocios Internacionales, Universidad de Sevilla, España. Profesor, Universidad de Tarapacá, Chile. Dirección: José Victorino Lastarria 26, Santiago, Región Metropolitana, Chile. e-mail: ganga.francisco@gmail.com.

**Jazmín Díaz-Barrios**. Licenciada en Ciencias Administrativas, Universidad Metropolitana, Venezuela. Especialista en Economía Empresarial, Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela. Doctora en Ciencias Gerenciales, Universidad Rafael Bellosó Chacín, Venezuela. Profesora, Universidad del Zulia, Venezuela. e-mail: jazdibar.consultora@gmail.com

**Carlos Borjas**. Contador Público, Universidad del Zulia, Venezuela. Licenciado en Administración, Magister en Gerencia de Empresas y Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Nacional Abierta, Venezuela. Asesor, Enbridge, Canadá.

---

equivalentes para todos los actores, donde prima la transparencia y los criterios de eficacia-eficiencia y calidad de la gestión en la búsqueda de un bienestar sustentable (Ganga-Contreras, 2017; Díaz-Barrios *et al.*, 2018; Ganga-Contreras y Núñez, 2018; Ganga-Contreras *et al.*, 2018a, b).

### **Contexto: Financiamiento en la Universidad Pública Venezolana**

En el contexto venezolano, Morles *et al.* (2003) señalan que por disposiciones legales y factores de tipo social, las universidades públicas dependen para su funcionamiento de tres fuentes de financiamiento: los aportes del Estado, las donaciones de entes privados y los ingresos propios. Generalmente más del 90% del presupuesto total proviene de los fondos públicos, ya que las donaciones de personas o empresas privadas son excepcionales. La mayoría de las instituciones generan recursos financieros adicionales producto principalmente de investigaciones, bienes y servicios especializados, cursos de extensión y de postgrado; sin embargo, este monto es poco significativo y representa un escaso porcentaje del presupuesto total que nunca llega al 10% del aporte estatal.

El sector productivo universitario está conformado por unidades formales y no formales, dependiendo de si poseen o no personalidad jurídica propia. En las formales (empresas rentales) se perciben ingresos solamente por concepto de dividendos; en las no formales (unidades académicas y administrativas) éstos son por venta de servicios. Consistente lo anterior, con lo expuesto por García (2005) cuando apunta a que, para hacer frente a las necesidades financieras, las universidades públicas crean estructuras al margen de la organización central, a fin de aprovechar la flexibilidad que la arquitectura orgánica original no posee.

El Consejo Nacional de Universidades (CNU) es el organismo encargado de asignar los recursos a las universidades públicas por parte del Estado. Los estudios de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) consideran las propuestas de cada institución y criterios de distribución tales como cantidad de estudiantes y graduados, personal a dedicación exclusiva, número de investigadores, programas de postgrado y producción científica cuantificable, entre otros (OPSU, 2003). Internamente en las universidades se realiza un proceso semejante.

Además del presupuesto anual recibido, el sistema público universitario emplea otros mecanismos suplementarios de financiamiento, como lo

son conseguir recursos adicionales por disposiciones especiales (crédito público), la obtención de origen privado 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.

La Ley de Universidades (Ley, 1970) define en sus artículos 130 y 131 un Consejo de Fomento (CF) al interior de cada universidad y le asigna atribuciones para fomentar las rentas, recomendar la adquisición, enajenación o gravamen de bienes y aceptación de herencias; ser el órgano de consulta en los problemas de índole económico y financiero; estudiar las dificultades de largo alcance; prever las necesidades económicas futuras y planear los modos de satisfacerlas. Por ende, las políticas de generación de recursos adicionales son de la esfera de atribuciones de este CF.

En OPSU (2003) se trabajó en la introducción de políticas que implicaran un mejoramiento sustancial abarcando: sofisticación en las fórmulas para la asignación de fondos, incremento de la autonomía financiera de las universidades, aumento en la participación de la matrícula y aranceles, así como de las empresas, incremento en la presentación de fondos públicos competitivos y distinción entre financiamiento de la enseñanza y de la investigación. Lo anterior, aludiendo a un modelo de financiación de privatización parcial que lamentablemente no tuvo prosecución.

García Guadilla (2012) advierte que en las últimas décadas se ha venido insistiendo en la necesidad de superar el modelo tradicional, basado en negociaciones políticas y en el incremento de presupuestos anteriores de acuerdo al número de inscritos, debido a su poca capacidad de proveer incentivos hacia la mejora de la calidad, además de limitar la forzosa transparencia propia de un recurso público. Sin embargo, no ha habido avances, sino más bien retrocesos. Parra *et al.* (2011:106-107) agrega que “El desarrollo de la dinámica universitaria y de su relación con el gobierno, parece indicar que hay escaso interés por parte del Ministerio en resolver la condición deficitaria de los presupuestos de las instituciones”.

### **Metodología**

La metodología siguió una perspectiva cualitativa, las unidades

observadas fueron las cuatro universidades venezolanas que agrupan el 70% de los investigadores y que estaban presentes en los rankings latinoamericanos en la fecha del estudio. Ellas son: Universidad Central de Venezuela (UCV), Universidad de Los Andes (ULA), Universidad Simón Bolívar (USB) y La Universidad del Zulia (LUZ). Se utilizaron como herramientas de recolección de información la entrevista en profundidad y el análisis de contenido. Las entrevistas se aplicaron a un total de 12 directivos relacionados con la toma de decisiones inherentes a la generación de recursos financieros (directores de los CF, vicerrectores administrativos y presidentes de empresas rentales) y se analizó el contenido de las actas del Consejo Universitario (CU) y otros documentos de las instituciones estudiadas.

Se tomó el último período del gobierno universitario (2004-2008) visto que por más de 10 años, desde 2008, no ha habido elecciones en las universidades autónomas venezolanas y no es viable realizar un balance real de lo acontecido. Asimismo, a partir de 2009 se aprecia un deterioro creciente y sostenido del país que no hace factible, por ahora, su estudio. Se tiene la expectativa de que, al finalizar esta etapa de la vida venezolana, pueda reanalizarse la situación y llevar a cabo nuevos estudios.

Se encontró que las vías para la producción interna de fondos (con resultados marginales) son: la creación de empresas rentales (sociedades mercantiles propiedad de las universidades facultadas para recibir honorarios por sus servicios), matrícula de postgrado y cursos de extensión. Se desestiman otras alternativas como donaciones y rentas patrimoniales. En cuanto a las políticas, 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.

### **Resultados y Discusión**

Del análisis de contenido de los documentos y de las entrevistas se extrajo información sobre la política formulada y ejecutada, así como las posibles explicaciones de las diferencias entre una y otra que incidieron en el resultado del autofinanciamiento universitario en Venezuela durante el período observado.

#### *Procesos de formulación-ejecución de la política*

El proceso de formulación de políticas de generación de

recursos financieros adicionales en las universidades públicas de Venezuela, salvo ciertas excepciones, es bastante 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. No obstante, en el caso de la Universidad del Zulia (LUZ) afloran ciertas diferencias, cuando el propio director del Consejo de Fomento (CF) admite que sus funciones en la materia son mínimas, pues es el Consejo Universitario (CU), a través de la Rectoría y el Vicerrectorado Administrativo, es el que impone los asuntos que se discutirán en el CF para posteriormente aprobar las propuestas conforme a un estudio y selección de alternativas guiadas por criterios esencialmente políticos y en atención a su propia visión de los hechos.

Al considerar los objetivos perseguidos con la política formulada, se encontró que los directores de los CF aseguran que están suficientemente determinados y no tienen conocimiento de problemas por falta de una definición clara. De igual forma, son alcanzables por parte de las universidades en virtud de contar con estudios de factibilidad técnico-económicos como punto de partida que garantiza su concreción y la disponibilidad de recursos. Si bien es cierto que los procesos burocráticos y la voluntad política del CU pudieran causar retrasos, puesto que en ocasiones la celeridad que el CF le pueda imprimir a una iniciativa suele no ser correspondida en igual medida por el CU, que prioriza su atención mayormente hacia asuntos de índole académico.

Lo anterior fue de alguna manera confirmado por el vicerrector administrativo de la Universidad de Los Andes (ULA), quien expresa que los CU no invierten el mismo tiempo en la discusión de asuntos rentales como al momento de sesionar sobre aspectos académicos, teniendo en cuenta que son la razón de ser de las instituciones y, por consiguiente, aquellos que ameritan mayor detenimiento y análisis, aun cuando puntualizó que ello

no significa que no se les preste la atención debida. Situaciones de este tipo se corroboran documentalmente con la revisión de los soportes físicos que reflejan los momentos de entrada y salida de las iniciativas tanto en agenda del CF, como en la del CU.

La comunicación de la información relativa a las políticas fluye de manera adecuada y permanentes gracias al estilo de liderazgo participativo y gerencial de las instancias involucradas en la ejecución de las mismas, concretamente el Vicerrectorado Administrativo (UCV y USB) y el propio Consejo de Fomento (ULA). No obstante, el director del CF de la ULA reconoce que posiblemente los intereses particulares de los actores (específicamente las unidades de producción de bienes y servicios) pudieran desvirtuar la implementación de las políticas. Otro inconveniente (según los directores de CF de UCV Y LUZ) es el solapamiento de funciones entre el CF y otras instancias.

Tal como sucedió con la formulación de la política, a la hora de estudiar la implementación también se encontró una excepción en la experiencia de LUZ, donde el CF solo interviene en materia de propiedad intelectual, por lo cual no detenta un verdadero rol ni en la formulación, ni en la implementación de la política rental. El propio director manifiesta que, por no reconocerse las atribuciones otorgadas por la ley de universidades, el entorno es conflictivo y la comunicación con las unidades rentales (que son los actores ejecutores de las políticas sancionadas por el CU) es escasa o nula. Esto fue confirmado por el presidente de la empresa rental de la Facultad de Arquitectura y Diseño de LUZ (ARQUILUZ), quien afirmó que el flujo de información es con la rectoría de la universidad, a través de la Comisión de Evaluación de la Gestión Administrativa.

#### *Políticas formuladas*

La Tabla I reúne la información acerca de las políticas formales establecidas por las universidades para el periodo bajo estudio, correspondientes a

los tipos de financiamiento complementario definidos por estudiantes, por comercialización de bienes y servicios, por donaciones, por rentas patrimoniales y las políticas no financieras (gerenciales o normativas). Allí se esboza que las políticas formuladas son muy sectorizadas y fallan cuando se trata de cubrir la amplia gama de alternativas de financiamiento complementario. La comercialización de bienes y servicios es la única modalidad que cuenta con mayor desarrollo, mientras que las relativas al financiamiento por donaciones y rentas patrimoniales son escasamente abordadas, y el financiamiento por estudiantes es completamente ignorado.

En referencia a las instituciones, la ULA es la universidad que contempla en sus políticas formales la mayor cantidad de modalidades (todas con excepción del financiamiento por estudiantes) siendo la que cuenta, a nivel formal, con la política más completa. Le sigue la UCV, con dos modalidades y luego LUZ, que se enfoca exclusivamente en el financiamiento por comercialización de bienes y servicios. La USB no formuló políticas específicas para ninguna de las cuatro modalidades definidas.

Igualmente, la consulta de los documentos de planificación estratégica de las universidades permitió conocer la presencia de otras políticas no financieras que impactan en la financiación del sistema universitario, concernientes a aspectos asociados al marco gerencial y normativo de soporte a las actividades rentales. Resulta interesante que fueron formuladas más políticas normativas (7 en total, más del 40%) que individuales financieras propiamente dichas.

Puede decirse que los objetivos que perseguían las políticas formuladas aludían 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.

TABLA I  
POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO FORMULADAS

| Universidad | Financieras     |  |   |                | No financieras           |                          |   |    |   |
|-------------|-----------------|--|---|----------------|--------------------------|--------------------------|---|----|---|
|             | Por estudiantes | Por comercialización de bienes y servicios |   | Por donaciones | Por rentas patrimoniales | Gerenciales o normativas |   |    |   |
| UCV         | NO              | SI   | 1 | SI             | 1                        | NO                       | 0 | SI | 1 |
| ULA         | NO              | SI   | 2 | SI             | 1                        | SI                       | 1 | SI | 3 |
| USB         | NO              | NO   | 0 | NO             | 0                        | NO                       | 0 | SI | 2 |
| LUZ         | NO              | SI   | 4 | NO             | 0                        | NO                       | 0 | SI | 1 |

UCV: Universidad Central de Venezuela, ULA: Universidad de Los Andes, USB: Universidad Simón Bolívar, LUZ: La Universidad del Zulia.

*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 la labor de extensión.

Otras opciones de financiamiento apenas fueron abordadas, pero el financiamiento por estudiantes en ningún momento fue estimado por las instituciones, y no se trata del pregrado vetado constitucionalmente (Asamblea Nacional Constituyente, 2000), sino del postgrado. Resulta llamativo que en las universidades no se formuló ninguna política específica para los cursos de postgrado (maestría y doctorado) ni diplomados, fuentes de ingresos propios que podrían crecer y convertirse en una opción importante si se le diera el impulso adecuado.

Por su parte, las políticas de financiamiento por donaciones son raramente acometidas pese a la gran cantidad de profesionales, empresarios y políticos formados en esas casas de estudio, quienes muy bien pudiesen ser una fuente anual de donaciones, amén del sector empresarial que se beneficia de los profesionales.

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.

#### Política ejecutada

Para el total de las universidades públicas estudiadas la

correspondencia numérica entre lo formulado y lo ejecutado se muestra por demás preocupante. Se formularon 17 políticas y se ejecutaron 19. De las formuladas solo se concretaron seis; lo que representa un saldo de 11 políticas formuladas no ejecutadas y 13 políticas no formuladas. Es un resultado abrumador que habla de un desempeño más reactivo que proactivo y donde se vislumbra un serio problema de planificación. A pesar de ello, la mayoría de los directores de los CF expresaron satisfacción por lo que suponían avances en lo relativo a la generación de recursos financieros adicionales en sus respectivas universidades.

Según se puede apreciar en la Tabla II, las políticas ejecutadas se centran en comercialización de bienes (ocho) y en normativas (siete); cerca del 80% concentrado en esas dos modalidades. Nótese que se ejecutaron políticas no planificadas en ambos. Por lo que toca a la búsqueda de recursos por comercialización de bienes y servicios, se ejecutaron en la práctica acciones hacia los cursos intensivos de pregrado y tasas académicas por servicios provenientes de unidades productivas no formales.

El que de las 17 políticas formuladas el 65% no se concretaran, que casi el 70% de las ejecutadas no pasaron por proceso de planificación y fueron decisiones ejecutivas, son resultados que deben encender las alarmas acerca del proceso administrativo desde la planeación al control, pasando por la toma de decisiones gerenciales. Es una realidad que puede estar dada por causas de muy diversa índole: errores en el diseño de la política, poca planificación, discrecionalidad de los actores que intervienen en la implementación, mecanismos de control sobre la ejecución de las actividades o indisponibilidad de recursos suficientes para la correcta puesta en acción.

#### Posible explicación a las diferencias encontradas

Dilucidar la brecha formulación-ejecución de las políticas

estudiadas, pasa por establecer las probables causas. La revisión de la literatura especializada al igual que los resultados del análisis documental y de las entrevistas realizadas en profundidad permitieron fijar cuatro criterios como alternativas de explicación: formulación inadecuada, disponibilidad de recursos, mecanismos de control y discrecionalidad de los actores.

Para la formulación inadecuada hubo que estudiar la factibilidad, claridad y pertinencia de las políticas a la hora de su formulación. De manera general, no se cree que la factibilidad haya constituido una causa para que no se lograra su concreción, ya que fue reiterado por los directores de los CF que, para proceder con la formulación de una política, se parte de un estudio o proyecto que le brinde sustento.

No puede decirse lo mismo de la claridad con la que las políticas son formuladas. Si bien los directores sostienen que sí son claras, el proceso hermenéutico en la revisión documental habla de que la mayoría, lejos de ser precisas y específicas en lo que se desea alcanzar, reflejan una construcción que da lugar a la interpretación; la redacción suele ser genérica e incluso ambigua. Lo anterior se contrapone a lo expuesto por diversos autores tanto clásicos (Meny y Thoenig, 1989; Subirats, 1992), como actuales (Franco, 2016), cuando afirman que una política pública debe estar constituida por un conjunto de medidas concretas que definen obligatoriamente y de manera específica los objetivos a cumplir: concreta, obligatoria y específica son términos más bien excluidos de la redacción de las políticas encontradas en las actas del CU.

Unido a la poca claridad, la falta de pertinencia podría ser un factor definible visto desde dos perspectivas: por una parte, que la no concreción significase que dichas políticas no eran pertinentes y, por lo tanto, devinieron en simple formalidad ante su falta de ubicación en las necesidades del colectivo universitario; por otra, la existencia de políticas que por su naturaleza no se

TABLA II  
POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO EJECUTADAS VS FORMULADAS

| Universidad | Financieras     |      |  |      |                |      |                          |      | No financieras           |      |
|-------------|-----------------|------|--|------|----------------|------|--------------------------|------|--------------------------|------|
|             | Por estudiantes |      | Por comercialización de bienes y servicios |      | Por donaciones |      | Por rentas patrimoniales |      | Gerenciales o normativas |      |
|             | Form            | Ejec | Form                                       | Ejec | Form           | Ejec | Form                     | Ejec | Form                     | Ejec |
| UCV         | 0               | 0    | 1  | 3    | 1              | 0    | 0                        | 0    | 1                        | 0    |
| ULA         | 0               | 2    | 2  | 2    | 1              | 0    | 1                        | 0    | 3                        | 5    |
| USB         | 0               | 1    | 0  | 2    | 0              | 1    | 0                        | 0    | 2                        | 2    |
| LUZ         | 0               | 0    | 4  | 1    | 0              | 0    | 0                        | 0    | 1                        | 0    |

Form: formuladas, Ejec: ejecutadas, UCV: Universidad Central de Venezuela, ULA: Universidad de Los Andes, USB: Universidad Simón Bolívar, LUZ: La Universidad del Zulia.

corresponden con la generación de recursos financieros adicionales, sino con aspectos gerenciales y normativos, lo que da cuenta de una desviación a la hora de planificar los lineamientos estratégicos del sector universitario en materia rental y lleva a inferir que la formulación, definitivamente, fuese una de las causas aclaratorias de las disimilitudes encontradas.

La segunda categoría hace referencia a la disponibilidad de recursos para ejecutar las políticas formuladas, distinguiéndose dos tipos: financieros y de información. Según lo declarado por los directores de los CF, evidencia principal encontrada sobre este asunto, en la mayoría de las universidades se dispuso de los recursos financieros y de información suficientes para que las políticas formuladas pudieran ejecutarse.

Los recursos financieros estaban asignados, las políticas eran producto de estudios y de proyectos de base y la información se orientaba a la ejecución de las mismas (no así al control de dicha ejecución) y era oportuna y accesible en virtud de los procesos de comunicación existentes. Para las universidades, y lejos de la matriz de opinión general que se maneja, la disponibilidad de recursos no se perfila como una causa de las diferencias entre formulación e implementación de las políticas.

En lo que concierne a los mecanismos de control (procedimientos de intervención y rendición de cuentas) se pudo ver que habitualmente los CF no ejercen un verdadero control sobre los resultados de la implementación de las políticas de generación de recursos financieros adicionales, sino que se limitan al simple registro de las actividades a los efectos de cumplir con las obligaciones de rendición de cuentas, sin comparación alguna con parámetros predeterminados debido a que carecen de los mismos. No habría en el sector un control propiamente dicho, aun afirmándose que el seguimiento es riguroso y que los mecanismos de rendición de cuentas están presentes. La evidencia documental muestra que lo previsto no resultó ser lo ejecutado en amplio margen y no hubo correctivos.

Así lo confirman Borjas y Díaz (2007), quienes en un estudio orientado a las empresas rentales de la Universidad del Zulia (LUZ) encontraron que no existía formalmente un control, por no contarse con estándares de desempeño con los cuales comparar los resultados obtenidos, lo que imposibilitaba la determinación y análisis de variaciones y el consecuente establecimiento de acciones correctivas. Es un escenario que pareciera ser común en las demás universidades.

La planificación y el control son procesos complementarios y al haber deficiencias en el primero, el segundo no puede existir. Concretamente no se ejerce un control en materia rental. Las universidades se limitan a reportar sus actividades, sin contrastar la gestión realizada con la planificación, y cuando esta es difusa (consecuencia de una formulación inadecuada), difícilmente se contará con parámetros o elementos de juicio suficientes en el momento de comparar y ejecutar y, por tanto, controlar las políticas ejecutadas. Indudablemente, los mecanismos de control devienen en una de las causas explicativas de las diferencias entre las políticas formuladas e implementadas.

La influencia de intereses particulares, la libertad en el desempeño de las funciones y la autonomía de las dependencias periféricas respecto a la administración central universitaria aluden a la discrecionalidad de los actores. En esta oportunidad se advierte claramente una relativa homogeneidad referente a la discrecionalidad generalizada de aquellos que intervienen en la ejecución de las actividades rentales.

Aunque en la mayoría de las instituciones se afirma que los intereses particulares de alguna de sus dependencias o de sus profesores no se superpondrían a los universitarios, dado el apego a la planificación estratégica o la presencia de una fuerte cultura organizacional, sí se reconoce que los intereses políticos pueden intervenir en la implementación de las políticas de generación de recursos financieros adicionales. En particular, en la designación de quienes dirigirán las unidades formales de producción de bienes y servicios, y en la capacidad que los mismos detentan para gerenciar las actividades rentales. Es un contexto que se da frecuentemente y que deviene en un problema de gerencia que debe ser abordado, pero la visión política suele invadir tales espacios.

Con respecto a la libertad de desempeño y la autonomía de las dependencias periféricas, a nivel del sector las empresas rentales gozan de total autonomía en la ejecución de sus funciones, lo que supone que en la práctica haya plena discrecionalidad en las decisiones sobre cómo implementar o no las políticas. Los directores de los CF coincidieron en que dichas unidades tienden a trabajar de manera aislada, sin vincularse voluntariamente con los programas institucionales (situaciones verificadas al contrastar la documentación enviada a las unidades y al CU). Pese a ello, dicha autonomía también priva al sector productivo universitario de los lineamientos necesarios a la hora de acometer las

directrices provenientes de instancias superiores, y así mejorar su desempeño. En virtud de ello, se deduce que los actores principales con potestad para modificar estas conductas son los responsables de la gerencia universitaria, vale decir, los Consejos Universitarios.

Para García (2005), tal comportamiento converge en la estructura de gobernancia de las universidades, que alude a la combinación de actividades de gobierno y administración universitaria. La problemática se torna muy compleja y destacan problemas de gobernancia como la no formulación participativa de las políticas y el que el ambiente no sea cooperativo; los actores del proceso no tienen voz y menos aun voto en decisiones que atañen a su esfera de atribuciones; no hay transparencia en la ejecución y la medición (que no control) carece de criterios de eficacia y de eficiencia al producirse un divorcio con los objetivos institucionales y con los análisis de costo-beneficio. Evidentemente que todo ello incide en la calidad de la gestión y no provee sustentabilidad a la generación de recursos adicionales.

## Consideraciones Finales

Los procesos de formulación e implementación de las políticas estudiadas parten de una visión acotada de la problemática y operan de manera asistemática. Son políticas formales de generación de recursos financieros adicionales; no obstante, son excluyentes, muy sectorizadas y fallan cuando de cubrir la amplia gama de alternativas de financiamiento complementario se trata. En Venezuela se requiere que la universidad pública explore fuentes ignoradas como donaciones, rentas patrimoniales, y por qué no, el financiamiento por estudiantes del pregrado, muchos de los cuales sí están en condiciones de pagar parte o el total de los costos de su formación profesional. Hay que considerar que en el mundo actual la gratuidad en la ES es muy poco común; como ejemplo se pueden citar algunos países nórdicos, Alemania, Austria, Argentina, Uruguay y Cuba).

A pesar de la gran cantidad de políticas vinculadas al marco gerencial y normativo de soporte a las actividades rentales, es aquí donde aparecen las deficiencias más relevantes de la actividad rental y donde se evidencia tanto el carácter reactivo de las universidades como los problemas gerenciales. La reactividad se manifiesta, por una parte, en la implementación de trece políticas que no obedecen a una formulación previa, y por la otra, en que solo seis de diecisiete

políticas sancionadas lograron su concreción. La deficiente praxis gerencial salta a la luz ante las inconsistencias de los resultados alcanzados si se cotejan con los planificados, los cuales, lejos de representar un insumo para la acción, devienen esencialmente en un elemento legitimador de las instituciones ante la sociedad (como receptora de los productos y servicios universitarios) y el Estado (como principal fuente de recursos financieros).

El hecho de no disponer de mecanismos reales de control en el sector universitario rental, la falta de definición de objetivos y metas específicas, y las limitaciones en el rol de los CF impiden el conocimiento y operacionalización detallados de las políticas, lo que trae consigo que el desempeño no sea susceptible de correcta medición, contraste y control. Se trata de actores que indudablemente, pudieran estar asociados a los conflictos de gerencia y poder que enfrentan los CF y los CU en cada institución y sus luchas por reivindicar las atribuciones conferidas en la ley de universidades y sus propios reglamentos, que dictan sus grados de intervención sobre el sector productivo universitario.

Las causas de las disimilitudes entre las políticas formuladas y ejecutadas encuentran un punto focal en la alta gerencia universitaria y la concepción que ésta maneja sobre la generación de recursos financieros adicionales, lo cual repercute directamente en que los resultados deseados no logren su concreción, conduzcan a la desarticulación entre las políticas formales y ejecutadas, y limiten la obtención de los resultados destinados a asistir verdaderamente el financiamiento de las actividades de docencia, investigación y extensión.

Sobresale la amplia discrecionalidad de las unidades que conforman el sector productivo universitario tanto en el desempeño de las actividades rentales como en la autonomía de sus decisiones operativas, sin articulación continua con las instancias responsables de la formulación de las políticas, lo que facilita que intereses particulares puedan desviar la implementación de la política original, deviniendo en la incongruencia de lo ejecutado con lo formulado. Tal grado de autonomía y discrecionalidad es contraproducente para la efectiva generación de recursos financieros y deriva de la propia gerencia y la ausencia de una estructura organizativa ajustada a las necesidades y a la dinámica de las actividades rentales.

Se estima necesario que la alta gerencia universitaria establezca lineamientos de conducta estrictos y vele por su cumplimiento, se otorgue al CF el

lugar que le pertenece, delegando en él las decisiones relativas a la generación de ingresos extraordinarios. Ello implica deslastrarse de esas cuotas de poder que representan las unidades que integran el sector productivo universitario y traspasarlas de hecho (y no de derecho, pues ya lo tienen) al CF, instancia que dispone de las herramientas para el control de gestión que el CU definitivamente no tiene, ni debe tener en vista de su deber de atender otras prioridades inherentes a las funciones básicas de la universidad.

Si se logra interrelacionar lo dicho anteriormente es posible ver como las causas explicativas previamente establecidas (formulación inadecuada, mecanismos de control y discrecionalidad de actores) vuelven a confluir en el mismo punto focal: la alta gerencia universitaria y las relaciones de poder que no responden a lo formalmente definido. A esta altura, sería casi natural que surgiera la interrogante ¿por qué la formulación es inadecuada?

Las respuestas pudiesen ser variadas, sin embargo, uno de los motivos importantes tiene que ver con la escasa participación de las partes involucradas; al no ser participativa, la pertinencia no está garantizada y, por ende, tampoco la ejecución. Desde otro ángulo, la falta de controles indica la ausencia de criterios de eficacia y de eficiencia en el desempeño. Finalmente, la discrecionalidad de los actores comporta poca transparencia en la ejecución, lo que trae inevitablemente problemas de gobernanza en el autofinanciamiento universitario que conspiran contra el logro de los objetivos y la sustentabilidad institucional en el mediano plazo.

Evidentemente, la problemática es bastante complicada. Por un lado, las políticas formuladas y no ejecutadas, originado por la inadecuada formulación y la ausencia de mecanismos de control; y por el otro, las ejecutadas y no formuladas se asientan en el carácter reactivo de la gerencia y la poca planificación real de los estamentos universitarios. No obstante, el que la generación de recursos financieros adicionales no sea todavía una alternativa de financiamiento para las universidades públicas está más relacionado con la discrecionalidad de los actores, la afiliación de poder, el clientelismo, la centralización de funciones y decisiones; y en términos generales: el modelo napoleónico de universidad que aún persiste y que es contrario a una buena práctica de gobernanza.

La etapa estudiada corresponde a la primera década del siglo. Lamentablemente, las autoridades universitarias no han podido entregar y cerrar

sus gestiones desde 2008, dado que el gobierno venezolano, en nombre de una ideología socialista, pretende unas elecciones con la participación de todos los sectores (académicos, estudiantes, egresados, empleados y obreros) en condiciones de igualdad (paritarias 1x1), a lo cual se han resistido las universidades autónomas, toda vez que las autoridades serían electas por estudiantes y egresados (Bonucci, 2017; Mariña y González, 2017). Lo anterior frena las políticas y la gestión universitaria. El ambiente sociopolítico-económico se ha enrarecido aún más y no se vislumbra el término de tan anómalo escenario.

Se espera que una vez que finalice este capítulo de la vida nacional se puedan llevar a cabo nuevos estudios que den cuenta de los cambios en el modelo de gestión de recursos adicionales en esta segunda década. De igual modo, se ha de desarrollar investigaciones comparadas con otros países de la región y del mundo, que provean información más acabada acerca de las adecuadas decisiones que requieren tomar urgentemente los países de Latinoamérica sobre esta materia.

## REFERENCIAS

- Asamblea Nacional *Constituyente* (2000) *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 del 24 de marzo 2000. Venezuela.
- Bonucci M (2017) *¿Por qué no hay elecciones en las universidades?* Rectorado de la Universidad de los Andes. Venezuela <http://web.ula.ve/rectorado/2017/10/02/por-que-no-hay-elecciones-en-las-universidades/>.
- Borjas C, Díaz J (2007) Contabilidad de gestión en las empresas rentales de la Universidad del Zulia. *Rev. Contab. Audit.* 13(26): 253-279.
- Díaz-Barrios J, Pereira M, Suárez W (2018) Gobernanza: una visión desde la teoría administrativa. *Opción* 34(86): 326-357.
- Ferreira M, Avitabile C, Botero J, Haimovich F, Urzúa S (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 Viabiles*. 3ª ed. IEXE. México. 278 pp.
- Ganga-Contreras F (2017) El flipper burocrático en las universidades. *Interacción* 42: 58-62.
- Ganga-Contreras F, Núñez O (2018) Gobernanza de las organizaciones: acercamiento conceptual a las instituciones de Educación Superior. *Espacios* 39(20): 9.
- Ganga-Contreras F, Pérez-Martínez A, Mansilla-Sepúlveda J (2018) Paradigmas emergentes en la gobernanza universitaria: una aproximación teórica. *Utopía Praxis Latinoam.* 23(83):123-136.
- Ganga-Contreras F, Suárez-Amaya W, Alarcón N (2018) Liderazgo en la gobernanza de las universidades: aprendiendo ciertas lecciones

- desde la etología. *Inclusión* 5(Esp. Abril-Junio): 132-145.
- García A (2005) *Universidad, Organización e Incentivos: Desafíos de la Política de Financiamiento frente a la Complejidad Institucional*. Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina. 373 pp.
- García Guadilla C (2012) Polarización y tensiones en la educación superior en Venezuela. *RIES* 3(7). 31 pp.
- Ley (1970) *Ley de Universidades*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 1429 Extraordinaria, de fecha 08/09/1970. Congreso de la República de Venezuela.
- Mariña E, González G (2017) Universitarios a la espera de reformas que permitan realizar elecciones. *Hora Univ. UCV*, 2017 (10). <http://horauniversitariaucv.blogspot.com/2017/10/los-universitarios-siguen-la-espera-de.html>
- Meny Y, Thoenig JC (1989) *Les Politiques Publiques*. Presses Universitaires de France. París, Francia. 392 pp.
- Morles V, Medina E, Álvarez N (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/Univerial/Banco Mundial. Santiago, Chile. 431 pp. <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2011/10/educacion-superior-en-iberoamerica-informe2011.pdf>
- Subirats J (1992) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España. 184 pp.

## POLICIES FOR FINANCIAL RESOURCES GENERATION IN VENEZUELAN PUBLIC UNIVERSITIES

Francisco Ganga-Contreras, Jazmín Díaz-Barrios and Carlos Borjas

### SUMMARY

*Universities are highly complex institutions with multiple strategic objectives, creating and disseminating new knowledge through scientific journals, academic events or through extension and teaching; these tasks require huge amounts of resources, which cannot always come from the State. The work seeks to explain the outcome of the generation policies for additional financial resources in Venezuelan public universities, as complementary academic funding options, on the premise that, constitutionally,*

*undergraduate tuition is free in public universities. A qualitative methodology was used, with interviews and content analysis as data collection tools. It is concluded that power struggles, a lack of clarity in goals, the staunch paradigm of free-of-charge in undergraduate, and a lack of efficiency and transparency criteria, prevent the expansion of academic funding beyond the traditional State-assigned funds. The results suggest that the basic problem is in management and is focused on the governance of institutions.*

## POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS VENEZUELANAS

Francisco Ganga-Contreras, Jazmín Díaz-Barrios e Carlos Borjas

### RESUMO

*As universidades são instituições altamente complexas, com múltiplos objetivos estratégicos, criadores e disseminadores de novos conhecimentos, através de revistas científicas, eventos acadêmicos ou através de extensão e ensino; Essas tarefas exigem grandes quantidades de recursos, que nem sempre podem vir do Estado. Este trabalho procura explicar o resultado apresentado pelas políticas adicionais de geração de recursos financeiros nas universidades públicas venezuelanas como opções complementares de financiamento acadêmico, com a premissa de que, constitucional-*

*mente, as aulas de graduação são gratuitas nas universidades públicas. Utiliza-se metodologia qualitativa, utilizando entrevistas em profundidade e análise de conteúdo como ferramenta para coletar informações. Conclui-se que as lutas pelo poder, a falta de clareza nas metas, o paradigma firme da graduação gratuita e a falta de critérios de eficiência e transparência impedem a expansão do financiamento acadêmico além dos fundos tradicionais atribuídos pelo Estado. Os resultados sugerem que o problema básico está na gestão e está focado na governança das instituições.*